

RELATÓRIO DE AIR Nº 2/2024/GTNO-SIA/GNAD/SIA

Este documento é um extrato do Relatório de AIR 1 (SEI nº 9701182) e contém informações que foram intencionalmente suprimidas, pois o acesso, divulgação e tratamento desses dados são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-los, conforme o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

1. ASSUNTO

- 1.1. Análise de Impacto Regulatório para a regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, em atenção ao disposto no artigo 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986).
- 1.2. O assunto é o Tema nº 11 da Agenda Regulatória da Anac para o biênio 2023-2024, disposta na Portaria nº 13.674, de 23 de janeiro de 2024.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Processo nº 00058.061730/2022-35 (Regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado);
- 2.2. Processo nº 00058.061735/2022-68 (Participação Social - Regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado);
- 2.3. Processo nº 00058.052278/2022-11 (Demanda Institucional: Respostas aos Órgãos Externos);
- 2.4. Processo nº 00058.010043/2023-32 (Demanda Institucional: Respostas aos Órgãos Externos);
- 2.5. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica;
- 2.6. Decreto nº 11.195/2022, que trata do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

- Histórico do Tema

- 3.1. A conduta indisciplinada nos aeroportos e a bordo de aeronave é capaz de prejudicar a boa ordem e a disciplina, bem como pode representar uma ameaça para a segurança do transporte aéreo.
- 3.2. Dada a importância do assunto, no ano de 2019, a Anac, em conjunto com os operadores aéreos e de aeródromos, elaborou o Manual de Gerenciamento do comportamento indisciplinado com o objetivo de “identificar melhores práticas das operações no Brasil quando à prevenção e ao tratamento de passageiros indisciplinados em operações aéreas”.
- 3.3. Nos anos 2020 e 2021 o passageiro indisciplinado foi tema da Campanha passageiro responsável em parceria da Anac com o Grupo Brasileiro de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita - BASET no intuito de esclarecer os passageiros sobre suas responsabilidades e de inibir o mau comportamento dos viajantes dentro do sítio aeroportuário. Tendo em vista a necessidade de normatização do tema, no ano de 2022 a publicação da Lei 14.368, de 14 de junho de 2022, conhecida como a Lei do Voo Simples, trouxe inovações para o setor aéreo, tal como disposição específica destinada à regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado. O referido diploma legal alterou o Código Brasileiro de Aeronáutica, em seu artigo 232, outorgando à autoridade de aviação civil brasileira o dever de regulamentar o tema.
- 3.4. Com a nova redação do artigo 232 do CBA, a Anac passou a receber diversas demandas do setor para regular o assunto, dentre elas, destaca-se o Ofício ABEAR nº 46/2022 (SEI nº 7642913), de 30 de agosto de 2022, o qual informa que “sucessivos casos registram situações de agressão ou violência a bordo de aeronaves ou nos aeroportos, acarretando prejuízos significativos às operações das empresas aéreas, como atrasos, cancelamentos, inclusive a utilização de aeroportos de alternativa, ocasionando interferência na segurança de voo e no bem-estar dos demais passageiros”.
- 3.5. Considerando as demandas apresentadas pelo setor e a informação do “aumento de casos de passageiros indisciplinados, decorrente da adoção de medidas sanitárias para combater a pandemia de Covid 19” (SEI nº 7703197), a Anac incluiu em sua Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022 o tema: “Regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado”.
- 3.6. O tema em questão permaneceu, em continuidade, na Agenda Regulatória da Anac para o biênio 2023-2024 (Portaria nº 10.583, de 22 de fevereiro de 2023), sendo compartilhada a responsabilidade quanto ao estudo específico entre a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA e a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS.
- 3.7. Desta forma, a presente AIR objetiva registrar os resultados da Análise de Impacto Regulatório-AIR sobre a matéria. Para tanto, foram utilizados os parâmetros descritos na Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, bem como o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Anac a fim de abordar os seguintes aspectos de AIR em um processo regulatório:

- Identificação do problema regulatório a ser enfrentado, com mapeamento de suas causas, consequências e extensão;
- Identificação dos atores afetados pelo problema regulatório;
- Identificação da base legal que ampara a ação o tema;
- Análise de experiências/ocorrências atuais;
- Definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- Mapeamento da experiência internacional;
- Identificação dos atos de indisciplina e classificação quanto ao nível de gravidade;
- Ideação das opções de ação possíveis para o enfrentamento do problema regulatório e análise dos impactos positivos e negativos das alternativas;
- Identificação da melhor alternativa para alcançar os objetivos pretendidos;
- Planejamento das estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento da alternativa escolhida.

- 3.8. Para evidenciar a existência do problema regulatório foram levantadas e registradas informações junto a representantes do setor aéreo e de órgãos de Segurança Pública e de defesa do consumidor.
- 3.9. Conforme poderá ser constatado através do presente estudo, a partir dos dados levantados, identificou-se a existência de problema que tende a ser agravado e que está diretamente relacionado ao número de ocorrências de passageiros indisciplinados, aliado à falta de regulamentação específica do tema.

- Dados de Passageiros Indisciplinados

- 3.10. Conforme análise dos dados de Documento de Segurança da Aviação Civil - DSAC recebidos pela Anac entre os anos de 2019 e 2023 houve um aumento no número de casos de passageiro indisciplinado passando de 32 em 2019 para 258 no ano de 2023, o que representa um aumento de mais de 800% de eventos registrados.

- Tratamento do Tema no Mundo

- 3.11. Tendo em vista a relevância do tema e a necessidade de regulamentar possíveis medidas capazes de prevenir e reprimir atos de indisciplina, a equipe de estudo, através de mapeamento da experiência internacional, observou que alguns países reprimem atos de indisciplina cometidos por passageiro de transporte aéreo com aplicação de sanção de multa e impedimento de voar.

- Contexto Legal pelo Voo Simples

3.12. No Brasil, a Lei do Voo Simples atualizou o Código Brasileiro de Aeronáutica no artigo 232 que passou a prever que a autoridade de aviação civil regulamentará: o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive as providências cabíveis; a possibilidade de que os operadores aéreos deixem de vender bilhete a passageiro que cometa ato de indisciplina considerado gravíssimo; e a possibilidade de que os operadores compartilhem entre si os dados de identificação desse passageiro.

3.13. Observa-se que no intuito de preservar a segurança do transporte aéreo de possíveis riscos decorrentes de indisciplina, o legislador previu possíveis medidas restritivas como a recusa da venda do bilhete aéreo e compartilhamento dos dados do passageiro entre os operadores. Entretanto, no mesmo dispositivo consta o amplo poder regulamentar dado à Anac para regular todo o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado.

3.14. Cabendo à Anac a identificação das condutas ou categorias que possam ser consideradas atos de indisciplina, o estabelecimento de uma classificação quanto a sua gravidade, bem como a definição de providência possível de ser aplicada ao passageiro indisciplinado.

- Classificação das Condutas de Indisciplina

3.15. Com objetivo de classificar atos de indisciplina a equipe de estudo inicialmente diferenciou o local de ocorrência, traçando um comparativo de gravidade e mecanismos de contenção de atos de indisciplina ocorridos em solo e a bordo de aeronave. Assim, depreende-se que, em razão do grau de dificuldade de controle dos atos de indisciplina, a equipe sugere a classificação diferenciada dependendo do local da ocorrência.

3.16. Nesse intuito, o presente estudo identificou exemplos de atos de indisciplina e relacionou o seu nível de gravidade de acordo com o local de ocorrência e risco à segurança do transporte aéreo. Assim, quando o ato ocorrer em solo, propõe-se a classificação nos níveis leve e médio e, quando cometidos a bordo de aeronave, propõe-se a classificação nos níveis médio, grave e gravíssimo.

- Medidas reativas propostas

3.17. Após as análises realizadas durante o estudo do presente AIR, com base no risco de segurança das operações aéreas, optou-se por limitar a aplicação de possíveis opções de ação apenas às condutas praticadas a bordo de aeronave, classificadas como gravíssimas, em razão do maior risco potencial à segurança das operações.

3.18. Para as demais condutas, propõe-se que sejam indicadas ações que podem ser adotadas pelos operadores, algumas delas já previstas em regulação e na legislação em vigor, de modo a aumentar a publicidade ao tratamento do tema.

3.19. Dessa forma, foram destacadas no texto do AIR medidas reativas possíveis de adoção não obrigatória pelos operadores quando da ocorrência de atos de indisciplina cometidos a bordo de aeronave e classificados como médio, grave e gravíssimo.

3.20. No que tange aos atos classificados como gravíssimos, foram consideradas as seguintes alternativas como opções de ação:

- Opção 1: não ação;
- Opção 2: lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*);
 - Opção 2a: Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com análise de defesa e recurso por parte do operador aéreo e monitoramento pela Anac;
 - Opção 2.b: Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com defesa inicial para o operador e possibilidade de recurso para Anac;
- Opção 3: Lista individual de passageiros impedidos de voar (*no-fly list* por empresa);
- Opção 4: multa administrativa; e
- Opção 5: multa contratual – estipulada pela Anac.

3.21. Observa-se que ações de conscientização deverão ser objeto de Manual específico do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado e ter aplicação geral por parte dos operadores aéreos e aeroportuários.

3.22. A fim de analisar a melhor opção de ação para enfrentamento ao problema regulatório, a equipe de projeto selecionou critérios considerados relevantes para a escolha da alternativa regulatória, quais sejam: efetividade da medida, menor custo aos regulados e à Anac, segurança jurídica para as partes, proteção à segurança, agilidade para aplicação da medida ao particular, tempo de implementação da alternativa.

3.23. Após análise dos critérios relevantes frente às alternativas propostas, a equipe de estudo sugeriu a escolha da opção: Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*) com análise de defesa e recurso por parte do operador aéreo e monitoramento pela Anac.

- Fluxo de Ação nos Casos de Indisciplina

3.24. Para tempestivo acompanhamento e eventual adoção de ações em casos de indisciplina considerados como graves e gravíssimos, propõe-se a imediata comunicação desses casos à Anac, por meio de comunicação própria. Para os demais casos, propõe-se que seja adotado fluxo vigente, entretanto, se vislumbra necessidade de previsão de reporte de todos os casos de indisciplina.

3.25. Para implementação da *no-fly list* por parte dos operadores, é proposto um fluxo de procedimentos que engloba três fases: gestão de atuação; procedimento de inclusão na lista de passageiros impedidos de voar e imediata comunicação ao passageiro; e defesa/recurso. Inclui-se na gestão por parte dos operadores, também, a gestão da lista e envio à Anac para supervisão.

- Estratégia de Implementação e Medidas Preventivas

3.26. Por parte da Anac, a equipe prevê atividades necessárias à regulamentação, dentre as quais a elaboração de Manual descritivo de condutas, procedimentos e atividades a serem observados pelos operadores; a elaboração de Plano de Comunicação externa, em conjunto com os operadores, de modo a promover a conscientização de passageiros e servidores públicos que atuam em áreas que tenham interface com o tema; a articulação com órgãos e agentes afetados pelo problema para melhor definição do cumprimento das medidas propostas; bem como a obtenção ou adequação de sistema compatível com a atribuição de supervisionamento das aplicações de medida restritiva.

3.27. Tendo em vista a necessidade constante de supervisão por parte da Anac e o risco de judicialização das decisões, no que tange à fiscalização e monitoramento, a equipe de estudo propõe uma fiscalização mais aproximada nos primeiros meses de implementação da norma. Para tanto, sugere-se a participação da área técnica responsável pela fiscalização nas fases finais de elaboração do normativo, como forma de traçar estratégias necessárias para a fiscalização.

4. INTRODUÇÃO

4.1. Nos termos do Decreto nº 11.195/2022, que trata do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, o conceito de passageiro indisciplinado é definido como aquele *que não respeita as normas de conduta em um aeroporto ou a bordo de uma aeronave ou que não respeita as instruções do pessoal de aeroporto ou dos membros da tripulação e, por conseguinte, perturba a ordem e a disciplina no aeroporto ou a bordo da aeronave* (art.5º, inciso LXXVIII).

4.2. Em análise ao conceito supra pode-se ter como base a seguinte premissa: as ocorrências em solo ou em voo devem ser suficientes para perturbar a ordem e a disciplina no aeroporto ou a bordo da aeronave. Portanto, não se trata de mera inconveniência.

4.3. A conduta indisciplinada pode representar uma ameaça para a segurança das aeronaves, da tripulação e dos passageiros. O resultado de tais ocorrências também podem provocar perturbações dispendiosas nos aeroportos, como danos a bens dos agentes afetados, ou em viagens aéreas, quando aeronaves são desviadas para desembarcar passageiros indisciplinados e perturbadores.

4.4. No âmbito internacional, destaca-se que, no ano de 1996, tendo em vista o número e a relevância das infrações cometidas por passageiros, o Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional - OACI decidiu incluir o assunto no Programa Geral de Trabalho do Comitê Jurídico. Em 1997, foi criado um grupo de estudos sobre passageiro indisciplinado. Desde então, a Organização tem desenvolvido diretrizes e material contendo medidas preventivas e outros assuntos referentes à temática^[1].

4.5. Importante citar que a Organização direcionou orientação sobre aspectos práticos a respeito de formação/treinamento de pessoal, atualização das políticas de condutas das companhias aéreas e aumento da conscientização da polícia aeroportuária, dentre outras questões.

4.6. Em setembro de 2009, o Comitê Jurídico da OACI, durante sua 34ª Sessão, observou a informação da IATA – Associação Internacional de Transportes Aéreos de que os incidentes com passageiro indisciplinado continuavam a aumentar de forma constante. Assim, ocorreu a reativação do grupo de estudo sobre passageiro indisciplinado no início de 2011. Após a identificação de uma série de questões jurídicas que precisavam ser abordadas, foi preparado um projeto de texto para modernizar a Convenção de Tóquio que trata de infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronaves.

4.7. Como resultado dessas discussões, por meio da Conferência Diplomática^[2] de 26 de março a 4 de abril de 2014, o Protocolo de Montreal de 2014 foi adotado em 4 de abril de 2014^[3].

4.8. Sem adentrar nos detalhes dos dispositivos do Protocolo de Montreal de 2014, ainda não vigente no Brasil, pode-se dizer que o material moderniza a Convenção de Tóquio e traz a preocupação com o aumento da gravidade e frequência do comportamento indisciplinado a bordo de aeronaves, bem como reconhece a vontade de muitos Estados na redução do comportamento indisciplinado a bordo das aeronaves.

4.9. Na esfera nacional, a Lei do Voo Simples atualizou o Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - no artigo 232 que passou a prever que a autoridade de aviação civil regulamentará: o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive as providências cabíveis; a possibilidade de que os operadores aéreos deixem de vender bilhete a passageiro que cometa ato de indisciplina considerado gravíssimo; e a possibilidade de que os operadores compartilhem entre si os dados de identificação desse passageiro. Vejamos:

Art. 232. A pessoa transportada deve sujeitar-se às normas legais constantes do bilhete ou afixadas à vista dos usuários, abstendo-se de ato que cause incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifique a aeronave, impeça ou dificulte a execução normal do serviço.

§ 1º A autoridade de aviação civil regulamentará o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive em relação às providências cabíveis. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de vender, por até 12 (doze) meses, bilhete a passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

§ 3º A hipótese de impedimento prevista no § 2º não se aplica a passageiro em cumprimento de missão de Estado, possibilitado o estabelecimento de outras exceções na regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

§ 4º Os dados de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina poderão ser compartilhados pelo prestador de serviços aéreos com seus congêneres, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

(grifo nosso)

4.10. Cabe observar que a atualização legislativa concedeu amplo poder regulamentar à autoridade de aviação civil, atribuindo à Anac o dever de regular todo o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado.

4.11. O dispositivo, ainda, trouxe alternativas de condutas possíveis aos operadores aéreos, quais sejam: a recusa da venda de bilhete aéreo e a possibilidade de compartilhamento dos dados do passageiro indisciplinado entre as congêneres nos casos de indisciplina gravíssima.

4.12. Nota-se claramente o intuito do legislador em salvaguardar a prestação do serviço de transporte aéreo de possíveis riscos advindos de indisciplina. Entretanto, a aplicação das alternativas determinadas aos operadores aéreos depende de parâmetros a serem estabelecidos em regulamentação da Anac.

4.13. Portanto, cabe à autoridade de aviação civil: a identificação das condutas ou categorias que possam ser consideradas atos de indisciplina, o estabelecimento de uma classificação quanto a sua gravidade, bem como a definição de providência possível de ser aplicada ao passageiro indisciplinado.

4.14. Visto isso, na fase de identificação do problema regulatório e de mapeamento de causas e consequências, a SIA entendeu relevante captar percepções, informações e dados operacionais específicos de determinados atores envolvidos e afetados.

4.15. O registro das informações foi formalizado no âmbito do processo administrativo nº 0058.061735/2022-68, que trata da Participação Social referente à “Regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado”.

4.16. A lista a seguir especifica os registros das reuniões, que contêm a identificação dos participantes e a exposição dos assuntos debatidos, das contribuições recebidas e de eventuais encaminhamentos definidos, bem como dos relatórios das tomadas de subsídios realizadas:

- Relatório de tomada de subsídios realizada junto a operadores aéreos, operadores de aeródromos, seus representantes e associações: SEI 8550394;
- Reunião Operadores aéreos e Associação Brasileira das Empresas Aérea – ABEAR: SEI 8592557, SEI 8729800, SEI 8893442, SEI 8977478;
- Polícia Federal: SEI 8604910, SEI 8757031;
- Associação Internacional de Transporte Aéreo – IATA: SEI 8747933;
- Relatório de tomada de subsídios realizada junto a operadores aéreos: SEI 8757568;
- Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon: SEI 8831550;
- Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON: SEI 8897344;
- Procuradoria Federal ANAC: SEI 8976842;
- Relatório consolidado e análise das informações prestadas pelos participantes da oficina realizada junto a representantes da Polícia Federal, Anac, operadores aéreos e de aeródromos, seus representantes e associações: SEI 9577234.

4.17. Entre as percepções colhidas, sobressaem-se:

- O aumento do número de casos de passageiros indisciplinados nos últimos anos, mesmo após o fim das restrições relacionadas ao uso de máscara em aeroportos/aeronaves;
- A implementação de estratégias de conscientização de passageiros quanto ao tema tem se demonstrado eficaz no mundo;
- A implementação de estratégias de conscientização no Brasil pode ter que envolver servidores públicos que atuam em áreas que tenham interface com o tema, como por exemplo, magistrados e policiais, considerando a necessidade de dar conhecimento à sociedade, tanto em razão da possível judicialização do tema quanto em relação aos procedimentos a serem tomados pelos órgãos de segurança;
- A sistematização da impossibilidade de vender bilhete a determinado passageiro foi indicada como uma possibilidade de difícil implementação, especialmente considerando os diversos canais de venda (Agências de Viagens, sites especializados, telefone, aplicativo etc.); e
- A Polícia Federal indicou a impossibilidade de gerenciar uma lista única de passageiros indisciplinados.

4.18. Nas próximas seções, essas informações e percepções serão detalhadas e analisadas.

5. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

5.1. Considerando o que foi apresentado, observou-se possível existência de problema regulatório relacionado à **presença do comportamento indisciplinado na aviação civil brasileira**.

5.2. A fim de entender o problema e justificar a ação regulatória da Anac, no âmbito de suas competências legais, foi identificada a necessidade de responder às seguintes questões:

- Qual o contexto e o ambiente no qual o problema se insere?
- Qual a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou os indutores do problema?
- Qual a magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre, com que frequência e qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro, caso nada seja feito?

5.3. Assim, os próximos tópicos da presente seção buscarão responder às questões levantadas, bem como demais pontos relevantes acerca do tema identificados pela equipe de projeto de modo a descrever o problema regulatório em estudo.

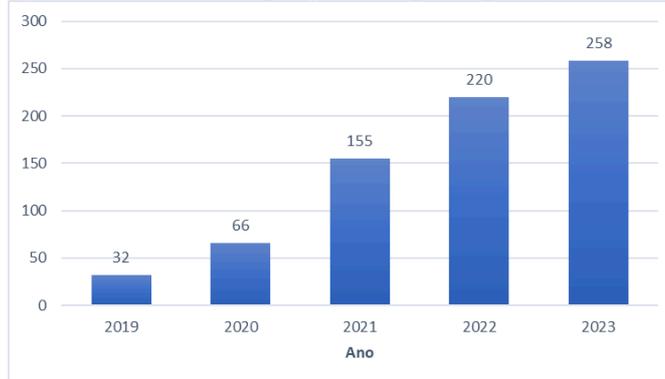
CONTEXTO DO PROBLEMA

5.4. O não cumprimento de normas por um passageiro pode ocorrer por desinformação a respeito das regras e suas consequências, ou até mesmo em razão da falta de consequências como punição efetiva.

5.5. É importante ressaltar que as questões de indisciplina de passageiros na aviação civil tiveram um grande aumento nos últimos anos, ganhando notoriedade nas impressas nacional e internacional.

5.6. A Figura 1 apresenta os dados de DSAC (Documento de Segurança da Aviação Civil) encaminhados pelos operadores aéreos e aeroportuários à Anac, que abrangem ocorrências indicativas de atos ou tentativas de interferência ilícita, bem como situações de ameaça ou vulnerabilidades no sistema de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC) relacionadas à passageiros indisciplinados entre os anos de 2019 e 2023.

Figura 1 – DSAC relacionadas à passageiros indisciplinados por ano, de 2019 a 2023



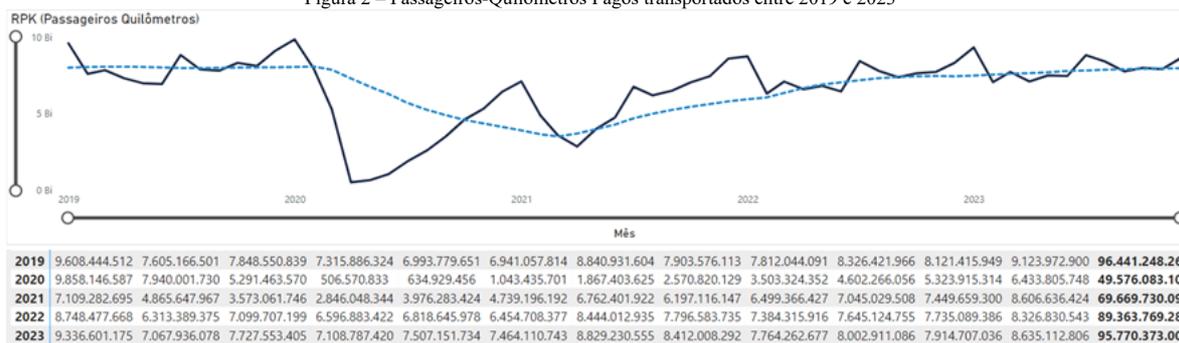
5.7. Percebe-se, pela Figura 1, um significativo aumento das ocorrências relacionadas à passageiro indisciplinado a partir de 2020, passando de 66 casos em 2020 para 155 casos em 2021 e 220 casos em 2022.

5.8. Ressalta-se que o referido aumento de reportes de ocorrências de passageiros indisciplinados não tem relação com o número de voos. Prova disso é que a Pandemia de COVID-19 originou uma redução considerável no número de passageiros transportados entre os anos de 2020 e 2021^[4] e não houve redução no número de casos de indisciplina.

5.9. Ao contrário, como mostra na Figura 2, no ano de 2019 o RPK (passageiros-quilômetros pagos transportados) foi de 96.441.248.264 passageiros-quilômetros na aviação doméstica brasileira. Em sequência, no ano de 2020 e 2021 foram 49.576.083.101 e 69.669.730.096 passageiros-quilômetros, respectivamente. Ou seja, no ano de 2020 houve redução de passageiros transportados na proporção de 48,6% em relação ao ano anterior, com recuperação de 40,5% no ano de 2021.

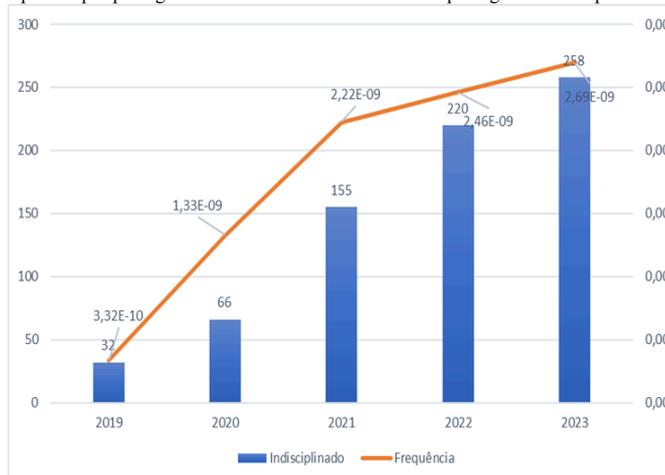
5.10. Percebe-se que, mesmo com a diminuição significativa de escala da operação da aviação civil, houve aumento do número de ocorrências de passageiros indisciplinados reportadas.

Figura 2 – Passageiros-Quilômetros Pagos transportados entre 2019 e 2023



5.11. Dessa forma, em relação à frequência de ocorrência de DSACs por passageiros movimentados, fica evidente o crescimento linear de ocorrências ao longo dos anos 2019-2023, conforme Figura 3.

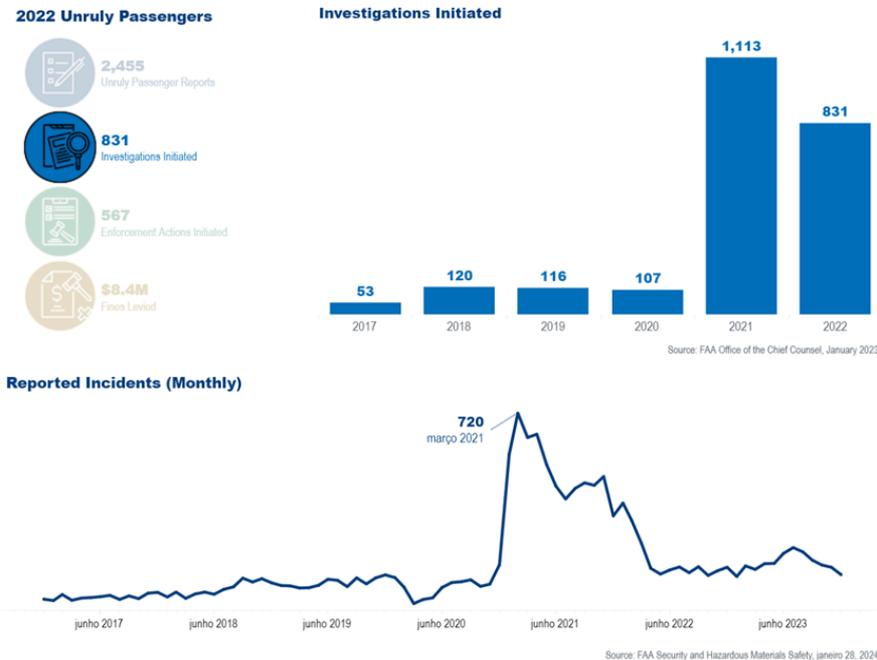
Figura 3 – DSAC e frequência por passageiros movimentados relacionados à passageiros indisciplinados por ano - 2019 a 2023



5.12. É importante ressaltar a percepção da indústria e demais autoridades da aviação civil no sentido de que, com início da Pandemia de Covid-19, houve um aumento do número de casos de passageiros indisciplinados devido às exigências, por parte dos órgãos sanitários, de uso de máscaras faciais nos aeroportos e aeronaves.

5.13. Conforme dados da FAA (*Federal Aviation Administration*, dos Estados Unidos), em 2020 foram iniciadas 107 investigações sobre ocorrências de passageiros indisciplinados, passando a 1.113 em 2021^[5]. A Administração reporta que a taxa de incidentes indisciplinados com passageiros tem caído desde os máximos recordes no início de 2021, mas aumentos recentes mostram que ainda há trabalho a ser feito quanto a esse assunto. Vide Figura 4.

Figura 4 – Dados de investigações da FAA relacionadas a passageiro indisciplinado



5.14. Ainda, sobre o aumento do número de casos de passageiro indisciplinado, podemos citar os dados encaminhados pela Associação Brasileira de Empresas Aéreas – ABEAR ((SEI nº 8023075) que relatam a ocorrência de 304 eventos em 2019 e 502 eventos em 2022 (até 24/out), conforme Quadro 1. Observando-se assim um acréscimo de mais de 60% no período que engloba o ano de 2019 e vai até o mês de outubro de 2022.

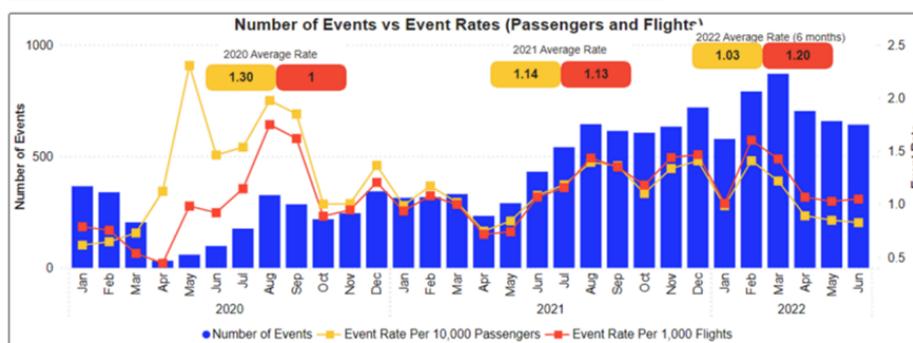
Quadro 1 – Passageiros Indisciplinados por Ano (ABEAR)

NÚMEROS ABSOLUTOS – 2022 x 2021 x 2020 x 2019	
YTD 2022 (até 24/OUT)	502 EVENTOS
YTD 2021	434 EVENTOS
YTD 2020	222 EVENTOS
YTD 2019	304 EVENTOS

5.15. A *International Air Transport Association*– IATA, organização internacional que reúne cerca de 300 operadores aéreos, por sua vez, reportou que em 2020 houve uma taxa de incidentes de 1 caso para cada 1.000 voos^[6]; e, em 2021, uma taxa de incidentes de 1,13 para cada 1.000 voos, sendo que o descumprimento de ordens (incluindo a não utilização de máscaras faciais) foi causa de um terço dos casos em 2021 e, por fim, até junho de 2022 a taxa de incidentes foi de 1,20 para cada 1.000 voos, conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 – Dados da IATA de passageiros indisciplinados

Unruly Passenger Incident Reports – January 2020 to June 2022



5.16. Ressalta-se que, internacionalmente, em anos anteriores à Pandemia de Covid-19 já havia sido observado um aumento do problema, como demonstram dados da *European Union Aviation Safety Agency* – EASA^[7], que reportou um acréscimo de 34% de incidentes entre os anos de 2017 e 2018.

5.17. Considerando as informações apresentadas, observa-se uma tendência de evolução do problema relacionado a passageiros indisciplinados, que já era relevante mesmo antes das exigências sanitárias na aviação advindas da Pandemia de Covid-19, conforme demonstrado na Figura 5. Ainda, ressalta-se a tendência de aumento desses casos para o ano de 2023, conforme Figura 3, apesar do fim das exigências sanitárias.

CAUSAS OU INDUTORES DO PROBLEMA

5.18. Várias podem ser as causas que contribuem para que o passageiro não colabore com a boa ordem e disciplina no transporte aéreo. Dentre as reclamações mais comuns dos passageiros estão as seguintes:

- Atraso ou cancelamento de voos;
- Falta de comunicação prévia ou falta de informações por parte da companhia aérea;
- Falta de assistência material por parte do transportador (alimentação e hospedagem e demais necessidades);
- Canal de atendimento eletrônico com mensagens gravadas que fazem o passageiro esperar bastante tempo antes de ser atendido por humanos;
- Falta de atendimento presencial no aeroporto para tratar de pedidos de informação, dúvida e reclamação do usuário;
- Grandes filas para inspeção de passageiros e bagagens^[8];
- O próprio ambiente da aeronave: local confinado, necessidade de permanecer sentado;
- Medo de voar ou de altura;
- Notícias da mídia sobre eventos terroristas;
- Intoxicação causada por consumo de álcool ou narcóticos ou medicamentos;

- Irritação com atos de outros passageiros: pontapés nos assentos, compartilhamento de apoio de braço, bloqueio da reclinagem de assentos, bloqueio de assentos ou higiene;
- Mesas ou assentos sujos;
- Frustração em relação à viagem, voos de longo curso, restrição para fumar ou usar aparelhos eletrônicos portáteis;
- Insatisfação com o atendimento e prestação do serviço de bordo (tipos de refeições, serviço demorado, equipamentos que não funcionam, como banheiros, assentos ou mesas);
- Condições mentais (como psicose, demência ou outras perturbações relacionadas com a saúde mental);
- Colapsos ou episódios mentais como ansiedade aguda, transtorno de pânico ou fobias;
- Diferenças de personalidade entre passageiros ou entre tripulantes e passageiros;
- Falta de medicação ou sintomas de abstinência alcoólica;
- Gatilhos emocionais com origem fora do voo (perda de emprego, doença na família, morte de familiar).

5.19. É importante, portanto, manter o foco na prevenção e na realização de práticas que contribuem para a não ocorrência de indisciplina ou violência por parte de passageiro. O conhecimento sobre os possíveis gatilhos de estresse de passageiros pode contribuir decisivamente para evitar ocorrências de maior escala. Nesse sentido, e conforme Oficina realizada junto a representantes da Polícia Federal, Anac, operadores aéreos e de aeródromos, seus representantes e associações (SEI 9577234), foram identificadas ações preventivas que podem ser adotadas pelos operadores e pela Anac, de modo a prevenir ocorrências de indisciplina por passageiros.

5.20. Dentre os fatores que podem corroborar para a ocorrência de uma indisciplina, especial atenção deve ser dada a intoxicações por bebida ou outras drogas, que podem agravar o estado psíquico da pessoa no âmbito de aeronaves, especialmente em vista das elevadas altitudes e do confinamento do ambiente^[9].

NATUREZA DO PROBLEMA

5.21. O "Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório" da Anac indica cinco tipos de natureza do problema, a saber: "Falha de Mercado", "Riscos Inaceitáveis", "Falha Regulatória", "Falha Institucional" e "Valores Preteridos". Dessa forma, para caracterização da natureza do problema, faz-se necessário conceituar o risco observado.

5.22. Assim, entende-se que a natureza do problema diz respeito a "Riscos Inaceitáveis", cujo termo corresponde aos riscos à segurança, à sustentabilidade do setor ou, ainda, aos riscos à imagem. Também se pode caracterizar a natureza do problema como de "Valores Preteridos", dado que, ainda que não se afete a segurança, atos de indisciplina podem afetar a boa ordem, a disciplina e a boa convivência com terceiros, assim como eventuais atrasos e mudanças de rota que eventos de indisciplina podem causar.

5.23. Isto posto, atos de indisciplina cometidos por passageiros do transporte aéreo podem afetar negativamente a segurança da aviação em casos como:

- Ameaças ou danos físicos e patrimoniais à tripulação do voo, funcionários da aviação e passageiros;
- Violação às normas de segurança da aviação.

5.24. Quanto à segurança operacional, os riscos podem ocorrer, por exemplo, nas perturbações das operações aeroportuárias e em danos a equipamentos e/ou aeronave. Além disso, as operações aéreas ocorrem em um ambiente complexo, que exige elevada atenção de todos os tripulantes. Nesse contexto, uma interferência de indisciplina a bordo pode afetar a normalidade da execução de etapas relevantes para a segurança de voo, mesmo que ocorra com a aeronave em procedimento de preparação para decolagem.

5.25. Vale pontuar a delicada questão dos riscos afetos à imagem da aviação civil brasileira causadas por questões de indisciplina. Evidências disso são os diversos casos noticiados tanto em redes sociais quanto na imprensa internacional e nacional a respeito dos passageiros indisciplinados, tais como:

- Briga entre passageiros em voo doméstico: atraso do voo e retirada de passageiros envolvidos (02/02/2023) - <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2023/02/03/briga-entre-passageiros-causa-tumulto-e-faz-voos-da-gol-atrasar-uma-hora-em-salvador-envolvidos-na-confusao-sao-retirados-do-aviao.ghtml>
- Abertura de porta de emergência por passageiros durante taxiamento de aeronave em voo doméstico: atraso e cancelamento do voo (2015) - <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/bom-dia-rio/video/passageiros-abrem-porta-de-emergencia-de-aviao-e-geram-confusao-em-voos-da-gol-3901274.ghtml>
- Passageiro bêbado promove danos à aeronave em voo doméstico: retirada do passageiro envolvido (14/08/2022) - <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/08/15/passageiro-bebado-cria-confusao-e-quebra-quebra-em-voos-da-gol-de-sp-para-pe.htm>
- Passageiro comete atos de violência contra tripulação em voo doméstico nos EUA: abertura de porta de emergência, retirada do passageiro envolvido e atraso do voo (01/05/2023) - <https://abc7news.com/untied-employee-hit-by-passenger-fight-caught-on-video-airline-attendant-punched-flight-from-san-francisco/13203003/>
- Briga entre passageiros durante voo em voo doméstico na Austrália: Danos à aeronave, necessidade de retorno do voo, retirada de passageiros envolvidos (26/04/2023) - <https://www.businessinsider.com/flight-fight-passengers-charged-smashing-window-cairns-australia-alliance-airlines-2023-4> .

5.26. Dessa forma, há pontos de atenção quanto à imagem da aviação civil para o setor da aviação como um todo, devido à percepção de insegurança perante a sociedade e passageiros no controle, bom andamento e segurança das operações aéreas.

5.27. Assim, para o caso em estudo, além da existência de natureza do problema relacionada à existência de "Valores Preteridos", verifica-se a típica ocorrência de risco à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e risco à segurança operacional, que são classificados como "risco inaceitável".

5.28. Dessa forma, conforme preconizam as "Diretrizes para a Qualidade Regulatória" da Anac e focando na natureza do problema relacionada à "risco inaceitável", em resposta ao problema, a Agência busca estabelecer ações e requisitos para proteger a sociedade dos efeitos adversos de circunstâncias, cujos riscos são passíveis de avaliação, ou pelo menos estimados, por presunção.

EXTENSÃO E MAGNITUDE DO PROBLEMA

5.29. A extensão e a magnitude do problema dizem respeito à abrangência da sua ocorrência (local, regional, nacional ou internacional), à frequência e ao tamanho dos grupos afetados pelo problema.

5.30. Considerando os dados já apresentados, o tema em estudo é um problema de abrangência internacional. Quanto a sua magnitude, embora se possa inferir que um incidente seja localizado, a possibilidade de impactos em cadeia como atrasos em voos com conexões, por exemplo, traz a ideia do quão amplo pode ser o alcance dos casos de indisciplina.

5.31. Dessa forma, quando se avalia por um prisma global, observa-se a crescente relevância do problema. Portanto, mostra-se fundamental analisar o risco associado ao passageiro indisciplinado no Brasil para o conhecimento efetivo do problema a ser enfrentado.

5.32. Historicamente, o transporte de passageiros de aviação civil é alvo de atos criminosos e terroristas tais como sequestros, bombas, atos de sabotagem, entre outros, razão pela qual existe a necessidade de garantir a proteção contra atos de interferência ilícita em nível mundial, o que requer a colaboração dos órgãos estatais e regulados para avaliação e mitigação de riscos às operações aéreas.

5.33. O processo de avaliação de risco em nível global é estabelecido no DOC 10108 da OACI, intitulado "Aviation Security Global Risk Context Statement", 3ª Edição (2022), contendo as seguintes etapas:

- A identificação e análise de cenários de ameaça, bem como suas probabilidades (*likelihood*) e consequências;
- A avaliação das medidas de segurança existentes contra cada cenário de ameaça e das vulnerabilidades residuais; e
- A avaliação do risco residual, levando em conta a probabilidade, consequência e vulnerabilidades residuais de um cenário de ameaça específico.

5.34. Tendo por base as diretrizes contidas no DOC 10108, a presente AIR abordará os cenários de ameaça como forma de analisar os riscos associados ao passageiro indisciplinado no País.

• **Da ameaça e suas consequências:**

5.35. Como forma de identificar os cenários de ameaça e suas prováveis consequências, foram avaliados os DSAC, do período de janeiro de 2019 a junho de 2023, recebidos pela Anac, bem como pesquisa feita junto aos operadores por intermédio de questionários.

5.36. Os detalhes referentes aos DSAC e à pesquisa junto aos operadores serão demonstrados no tópico de análise das ocorrências e experiências atuais.

5.37. Vale ressaltar que se trata de uma análise subjetiva dos dados que são recebidos pela Anac, que não contempla todas as hipóteses de ocorrências, ameaças e consequências possíveis, nem esgota uma avaliação de risco mais acurada.

5.38. No que tange às indisciplinas ocorridas a bordo de aeronave, merecem destaque: o fumo, o uso de bebidas alcoólicas e substâncias psicoativas. Além disso, é conveniente citar o alto índice de agressão verbal, agressão física, atos contra a liberdade sexual e danos ao patrimônio.

5.39. Quanto às ocorrências em solo, as indisciplinas mais comuns são àquelas localizadas no balcão de embarque do operador aéreo, ligadas às situações de atrasos, cancelamento e perda voo, cuja consequência pode gerar outros tipos de indisciplinas como agressões verbais e físicas.

5.40. Assim, como possíveis ameaças relacionadas à segurança, podemos identificar as seguintes indisciplinas:

- Agressões físicas ou verbais contra tripulação, funcionários (da empresa aérea/operador aeroportuário) ou demais passageiros;
- Ameaça crível contra a tripulação ou funcionário de operador aéreo;
- Ato contra a liberdade sexual da tripulação ou outro passageiro;
- Danos à aeronave e patrimônio da empresa aérea ou aeroporto;
- Fumar a bordo da aeronave;
- Tentativa de invasão da cabine;
- Condução de objetos perigosos como produtos químicos ou materiais perigosos à Área Restrita de Segurança (ARS) /aeronave;
- Condução não permitida de arma de fogo para ARS/aeronave.

5.41. As consequências variam conforme a gravidade das ocorrências, mas, em geral, podem ser elencadas as seguintes:

- Atraso e/ou cancelamento de voo;
- Desvios de rota para pouso em aeroporto não programado;
- Perda de conexões dos demais passageiros;
- Perdas financeiras às empresas aéreas e demais passageiros;
- Estresse emocional aos funcionários e tripulação;
- Contribuição para a ocorrência de um incidente operacional ou acidente aéreo, ao demandar a atenção excessiva de uma tripulação ou a mudança de uma rota de voo, por exemplo;
- Cometimento de crimes com uso de objetos perigosos e/ou não permitidos na ARS/aeronave.
- Catástrofe aérea, causada por utilização de produtos não permitidos a bordo, ou dano estrutural de aeronave.

5.42. Partindo desses pressupostos, de forma geral, avalia-se que os cenários de ameaça tendem a ter consequências mais graves para a aviação quando o ato de indisciplinas ocorre a bordo de aeronave, quando comparados às ocorrências em solo, considerando as consequências listadas.

5.43. Observa-se ainda que, em que pese a maior parte dos casos não haja a intenção de causar danos à aviação civil por parte do passageiro indisciplinado, como em atentados e sequestros, é importante considerar os riscos e consequências indiretos, sejam de ordem econômica ou emocional, dos quais se destaca o estresse incorrido aos funcionários e tripulação em razão de exposição constante às ocorrências desse tipo, sejam para a segurança das operações, na medida em que uma briga generalizada pode tomar total atenção da tripulação e ser um fator contributivo de acidente, ou um passageiro pode vir a óbito em brigas generalizadas, ou ainda uma pessoa sob forte influência do álcool ou outras drogas pode ter um surto psicótico e tentar atear fogo na aeronave.

• **Medidas de segurança existentes**

5.44. Tendo por base as informações prestadas pelos operadores aéreos e de aeródromos, as principais medidas de segurança adotadas para controle da situação de passageiro indisciplinado são as seguintes:

- Procedimento de contenção do passageiro (kit de contenção);
- Desembarque compulsório de passageiro;
- Troca de assentos entre passageiros;
- Detectores de fumaça no banheiro da aeronave; e
- Apoio do órgão de segurança no aeroporto.

5.45. Destaca-se que, do ponto de vista da segurança, as medidas existentes são efetivas para se fazer cessar um ato de indisciplinas na maioria dos casos. As medidas mais invasivas, quais sejam, a contenção física do passageiro e seu desembarque compulsório da aeronave, são medidas que permitem à tripulação o controle das situações de eventual risco à segurança.

5.46. Apesar das medidas de segurança existentes, pode-se vislumbrar vulnerabilidades nos casos de dificuldade de contenção de crise/tumulto, ausência da autoridade policial no aeroporto e mau funcionamento de equipamento de segurança da aeronave.

• **Risco Residual**

5.47. Conforme metodologia proposta pela OACI no DOC 10108, cada cenário de ameaça possui um risco residual estimado pelos avaliadores com base na probabilidade, consequências e vulnerabilidades, tendo-se em mente a limitação e subjetividade dos dados. Considerando as definições apresentadas pelo DOC, tem-se:

- cenário de ameaça: identificação de um ato crível de passageiro indisciplinado que possa trazer impactos à aviação ou às operações aéreas;
- probabilidade: a probabilidade da ocorrência desse ato, com base em informações existentes (intenções e capacidades), mas não tendo em conta as atuais medidas de segurança;
- consequências: a natureza e a escala das consequências do ato específico, em seres humanos, em termos econômicos, políticos e de reputação no pior cenário razoável;
- medidas de mitigação atuais: as medidas de segurança relevantes existentes e implementadas e quaisquer outros fatores que ajudem a reduzir a probabilidade de o ataque ser bem-sucedido e/ou as consequências caso ocorra;
- vulnerabilidade residual: a extensão das vulnerabilidades restantes, considerando as medidas mitigadoras existentes;
- risco residual: o risco global de um ataque bem-sucedido que permanece, assumindo a implementação das medidas mitigadoras existentes, considerando a probabilidade e as consequências da ameaça; e
- possível mitigação adicional: medidas identificadas como de possível implementação para mitigar ainda mais os riscos residuais, sempre que necessário.

5.48. Assim, o Quadro 2 propõe a classificação do risco em cinco níveis (Baixo, Médio-Baixo, Médio, Médio-Alto e Alto). Os cenários propostos e os níveis foram avaliados com base na análise do material estudado pela equipe de projeto, em especial os dados de DSAC e pesquisa junto aos operadores. O foco para identificação e avaliação do risco teve por fundamento a gravidade do cenário da ameaça.

5.49. Tendo em vista que a repercussão da indisciplinas cometida pode ser diferente dependendo do local de ocorrência, o risco residual foi avaliado considerando dois cenários: ato de indisciplinas ocorrido em solo e a bordo de aeronave.

Quadro 2 – Classificação do nível de risco dos cenários relacionados a ocorrência de passageiro indisciplinado

Cenário	Probabilidade	Consequências	Vulnerabilidades	Risco
ATOS DE INDISCIPLINA EM SOLO				
"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"				
ATOS DE INDISCIPLINA A BORDO DA AERONAVE				
"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"				

5.50. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

5.51. De todo modo, a análise apresentada corrobora com o que foi dito em tópico anterior, que apresentou exemplos de consequências relacionadas a casos de passageiro indisciplinado, de modo que se observou que, de forma geral, os cenários de ameaça tendem a ter riscos mais graves para a aviação quando o ato de indisciplina ocorre a bordo de aeronave, quando comparados às ocorrências em solo, considerando as ameaças listadas.

CONTEXTO DE INSERÇÃO DO PROBLEMA E EVOLUÇÃO ESTIMADA

5.52. Em relação ao histórico de enfrentamento do tema no Brasil, destaca-se que, entre 2018 e 2019, um grupo de trabalho formado pela Anac e pela indústria, desenvolveu um manual para orientar e promover ações mitigadoras em situações de comportamento indisciplinado de passageiros nos aeroportos ou a bordo de aeronaves comerciais. Desse trabalho conjunto resultou o Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado.

5.53. Em março de 2021 foi iniciada a campanha Passageiro Responsável^[10], fruto de trabalho da indústria e da Anac como um dos subgrupos do BASeT (*Brazilian Aviation Security Team*). A campanha Passageiro Responsável produziu um vídeo e oito *cards* na tentativa de conscientizar os usuários do transporte aéreo a colaborar com a boa disciplina nos aeroportos e a bordo de aeronave.

5.54. Entretanto, apesar da campanha realizada, conforme já dito acima, os dados de Documento de Segurança da Aviação Civil (DSAC) demonstram que houve um aumento contínuo de casos de indisciplina apesar do Manual divulgado e da campanha disponibilizada.

5.55. Portanto, caso não haja implementação de regulamentação específica, estima-se um constante aumento dos casos de indisciplina cometidas por passageiro indisciplinado e, conseqüentemente, o risco à segurança do transporte aéreo.

5.56. Observa-se, no entanto, que há necessidade de engajamento do setor (operadores aéreos e de aeródromos, associações de operadores aéreos e de aeródromos, entre outros) para conscientização do público em geral e do passageiro sobre os riscos advindos do comportamento indisciplinado.

6. AGENTES AFETADOS

6.1. Para identificar os atores afetados, bem como compreender a dimensão do problema, a equipe de estudo buscou responder as seguintes questões:

1. Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
2. Como o problema afeta cada um dos atores?
3. Quais os atores que serão afetados por eventual regulamentação do tema pela Agência?

6.2. Como já visto nos tópicos acima, o problema do passageiro indisciplinado pode se apresentar de diversas formas e causar diferentes resultados. De maneira prática, a ação de um passageiro indisciplinado, no transporte aéreo, pode ocorrer desde o balcão de *check in* até o desembarque.

6.3. Essa variação de possibilidades de causas e consequências reflete na identificação dos atores afetados pelo problema. Isso porque um ato de indisciplina pode afetar diretamente ou indiretamente os possíveis atores.

6.4. Feitas essas considerações, passa-se a indicar os principais agentes afetados pelo problema ou por eventual regulamentação do tema.

OPERADORES AÉREOS

6.5. Os atos de indisciplina praticados a bordo de aeronaves tendem a elevar o risco AVSEC e podem provocar atraso nas operações, mudança de rota, danos à aeronave; tendo como custos, os relacionados à necessidade de alijamento de combustível, alteração de malha aérea, manutenção da aeronave, acionamento de nova tripulação, entre outros.

6.6. Também, as operações em solo das empresas aéreas podem ser afetadas por atos de indisciplina de passageiros, considerando a possibilidade de ocorrência de danos às instalações e equipamentos desses operadores.

6.7. Observa-se ainda que eventual regulamentação do tema pela Agência tende a afetar diretamente os operadores aéreos, considerando, especialmente, previsão trazida pela alteração do CBA quanto à possibilidade de tais operadores impedirem o embarque de determinados passageiros que tenham cometido ato de indisciplina gravíssima.

OPERADORES AEROPORTUÁRIOS

6.8. Os operadores aeroportuários também são afetados pelo problema, visto que são constantes os relatos de condutas de depredação do patrimônio ou necessidade de acionamento de funcionários do aeroporto para resolução de ocorrência envolvendo atos de indisciplina.

6.9. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

Figura 6 – DSAC por aeroporto relacionados a passageiros indisciplinados entre 2019 e 2023

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"
--

6.10. Desse modo, destaca-se a possibilidade de ocorrência de danos às instalações e equipamentos desses operadores, mesmo que resultem em impactos de menor risco para a segurança das operações, como analisado em tópico anterior deste documento. Observa-se que a maioria das ocorrências relatadas por

DSAC pode ocorrer em demais espaços e serviços além do contexto aeroportuário, não sendo o alvo prioritário numa implementação da medida em questão, considerando a natureza do problema que se pretende atacar, relacionado à existência de “Riscos Inaceitáveis” e “Valores Preteridos”. Assim, a regulamentação do tema em questão pode afetar os operadores de aeródromo, especificamente a depender do tratamento dado às condutas indisciplinadas.

PASSAGEIROS

- 6.11. Os passageiros seguem como atores afetados pelo problema sob duas perspectivas: direta e indireta.
- 6.12. São diretamente afetados quando são vítimas diretas de ato de indisciplina ou, quando causadores do problema, sofrem ações como desembarque compulsório e condução ao órgão responsável pela segurança do aeroporto.
- 6.13. Seguem algumas consequências aos passageiros não indisciplinados em um voo que sofre com ato de indisciplina: acréscimo de risco à segurança, possível atraso ou cancelamento de voos, perda de conexão, e demais transtornos ocorridos nas situações de conduta indisciplinada de um passageiro.
- 6.14. Entende-se, por outro lado, que são indiretamente afetados quando o tipo de indisciplina causado influencia na prestação do serviço constante no seu contrato de transporte.
- 6.15. Portanto, a regulamentação do tema também afeta os passageiros de um modo geral, pois se submeterão ao normativo, bem como às consequências de possíveis atos de indisciplina que possam cometer, assim como o custo de eventuais ações decorrentes de passageiros indisciplinados (atrasos, mudanças de rotas e até mesmo catástrofes) são refletidos nos preços de passagens aéreas, impactando a todos.

FUNCIONÁRIOS DE OPERADORES AÉREOS E DE AERÓDROMO

- 6.16. A partir da ocorrência de um ato de indisciplina, são afetados também os funcionários de operadores aéreos e aeroportuários (entre eles: tripulantes, agentes de *check in* e de embarque, agentes de proteção da aviação civil, vigilantes aeroportuários, entre outros) envolvidos no ato, de modo que tais funcionários podem ser, em alguns casos, vítimas do ato de indisciplina e podem ser responsáveis pela adoção de ações junto ao passageiro indisciplinado, como o gerenciamento da situação, a decisão pelo desembarque compulsório e o acionamento do órgão de segurança pública no aeroporto.
- 6.17. Nesse sentido, observa-se que o problema em questão afeta diretamente tal agente, de modo que a ocorrência de atos junto a esse agente tende a ter efeitos relevantes. Destaca-se os efeitos que podem acometer em especial os tripulantes de aeronaves, os quais possuem foco em atividades essenciais para a manutenção da segurança de voo e casos de indisciplina acabam tomando suas atenções, podendo prejudicar a segurança.

AUTORIDADE DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

- 6.18. Nos casos de indisciplina ocorridos, a Anac é diretamente afetada na medida em que tem o papel regulador e fiscalizador de assuntos de segurança da aviação, devendo inclusive expedir regras para resguardar as operações aéreas de forma sistêmica.
- 6.19. Destaca-se que as atribuições recebidas pela alteração no CBA podem acarretar impacto direto na atuação da Agência, fruto de eventuais ajustes de processos internos entendidos como adequados para o efetivo monitoramento e ações sobre as ocorrências.
- 6.20. Entre as áreas envolvidas na regulamentação do tema, destaca-se a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA e a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS, na medida em que existem reflexos sobre a relação de consumo pactuada e seu respectivo contrato de transporte.

ASSOCIAÇÕES DE OPERADORES AÉREOS E DE AERÓDROMO

- 6.21. As associações de operadores aéreos e de aeródromo devem estar na lista de agentes afetados, pois eventual regulamentação da Anac relativa ao tema poderá resultar na necessidade de coordenação junto aos operadores quanto à possível divulgação de ações de conscientização ou padronização de ações pelos operadores.

ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

- 6.22. Como agente afetado cita-se a Polícia Federal e demais órgãos de Segurança Pública, que, por vezes, tem o papel de lidar com a conduta indisciplinada de passageiro e com a investigação de possíveis crimes cometidos.
- 6.23. Nesse sentido, tal agente pode ser impactado diretamente pela ocorrência de um ato de indisciplina cometido por passageiro, entretanto, será indiretamente impactado por uma eventual regulamentação da Anac relativa ao tema, considerando possível diminuição no número de casos de passageiros indisciplinados.
- 6.24. Ainda, a depender do fluxo da opção regulatória aprovada, é possível que ocorra aumento dos acionamentos da Autoridade Policial em atuação no aeroporto, podendo impactar no contingente de profissionais disponíveis.

ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO

- 6.25. O Poder Judiciário segue como agente afetado, uma vez que eventualmente tem o papel de julgar a conduta indisciplinada de passageiro, bem como decidir pela sua punição ou absolvição, além dos casos cíveis que englobam a relação de consumo.
- 6.26. Nesse sentido, pode-se dizer que será indiretamente impactado por eventual regulamentação da Anac relativa ao tema, considerando possível diminuição no número de casos de passageiros indisciplinados e eventual aumento no número de judicializações, caso haja regulamentação pela Anac quanto à possível aplicação de medida punitiva contra passageiro indisciplinado.

SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- 6.27. Os órgãos de defesa do consumidor são agentes afetados pela temática em razão de sua atuação direta nas situações que envolvam ocorrências relacionadas a passageiros indisciplinados.
- 6.28. Nesse sentido, tal agente pode ser impactado diretamente pela ocorrência de um ato de indisciplina cometido por passageiro, bem como por regulamentação da Anac relativa ao tema, considerando possível diminuição no número de casos de passageiros indisciplinados e eventual aumento no número de discussões relacionadas ao tema, especialmente caso haja regulamentação pela Anac quanto à possível aplicação de medida punitiva contra passageiro indisciplinado.

7. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO NO TEMA TRATADO

- 7.1. Esta seção visa a analisar o impacto regulatório do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado frente a legislação vigente no país. Para tanto os seguintes pontos serão observados:

- A base legal para atuação da Anac;
- A legislação vigente aplicável ao tema;
- Análise de requisitos específicos a serem considerados na regulamentação do tema pela Anac;
- Dos requisitos para classificação de condutas quanto ao nível de gravidade.

A BASE LEGAL PARA ATUAÇÃO DA ANAC

- 7.2. Com fundamento no artigo 5º, da Lei 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), incumbe à Anac atuar como autoridade de aviação civil, sendo-lhe assegurada as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.
- 7.3. Dentre as competências da Agência estão as funções de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com vistas ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do país.
- 7.4. De acordo com o artigo 8º da Lei nº 11.182/2005, a Anac como autoridade de aviação civil é competente, entre outras atribuições, para regular e expedir regras sobre segurança de área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis. Veja:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

I – implementar, em sua esfera de atuação, a **política de aviação civil**;

[...]

X - **regular e fiscalizar** os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a **segurança da aviação civil**, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – **expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis**, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

[...]

LIII - **tipificar as infrações à legislação de aviação civil, bem como definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional e o processo de apuração e de julgamento**; (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022) (grifo nosso)

7.5. No que tange à Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto nº 6.780/09, tem-se as “diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e integrarse ao contexto das políticas nacionais brasileiras”.

7.6. O referido Decreto (PNAC) traz a preocupação com a segurança, a prestação do serviço adequado, a proteção ao consumidor e a eficiência da operação como objetivos que devem estar em consonância com a normatização.

7.7. Especificamente em relação à regulamentação do passageiro indisciplinado, com a lei do voo simples, o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA passou a prever o seguinte:

Art. 232. A pessoa transportada deve sujeitar-se às normas legais constantes do bilhete ou afixadas à vista dos usuários, abstendo-se de ato que cause incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifique a aeronave, impeça ou dificulte a execução normal do serviço.

§ 1º A autoridade de aviação civil regulamentará o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive em relação às providências cabíveis. [\(Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de vender, por até 12 (doze) meses, bilhete a passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

§ 3º A hipótese de impedimento prevista no § 2º não se aplica a passageiro em cumprimento de missão de Estado, possibilitado o estabelecimento de outras exceções na regulamentação prevista no § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

§ 4º Os dados de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina poderão ser compartilhados pelo prestador de serviços aéreos com seus congêneres, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

7.8. Da leitura do dispositivo, é fundamental destacar algumas observações a respeito dos parágrafos 2º e 4º que são necessárias para a elaboração do regulamento proposto.

7.9. Como já observado na introdução, o artigo traz duas possibilidades de conduta por parte dos operadores aéreos: a recusa da venda de bilhete ao passageiro indisciplinado pelo prazo máximo de 12 meses e a faculdade de compartilhamento dos dados entre as congêneres.

7.10. Quanto à possibilidade de “deixar de vender bilhete”, observa-se que, a partir de consulta aos operadores (processo de participação social – SEI nº 00058.061735/2022-68), foi informada a existência de dificuldades quanto ao controle da venda de passagens aéreas, especialmente considerando a existência de diferentes canais de vendas (inclusive que não são controlados pelos operadores aéreos, como os canais usados por agências de viagem) e a dificuldade quanto à implementação de dispositivo que controle dado único e intransferível do passageiro, como o CPF.

7.11. Dessa forma, considerando o fato de que a intenção do legislador no dispositivo em questão é evitar o risco à segurança das operações quanto à ocorrência de um novo ato de indisciplina, entende-se razoável que a regulamentação da Anac preveja que o operador possa negar o embarque de passageiro que tenha cometido ato de indisciplina gravíssima, sem ficar adstrito à recusa da venda de bilhete aéreo.

7.12. Além disso, o que deve ficar claro é que a atuação da Anac não está restrita às condutas previstas nos parágrafos 2º e 4º do referido artigo. Até porque, o §1º, do artigo 232, prevê que a autoridade de aviação civil regulamentará o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive em relação às providências cabíveis.

7.13. Em complemento, o artigo 288 do CBA dispõe que a “autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio”. No mesmo sentido está o inciso LIII, do artigo 8º da lei de criação da Agência, já citado acima.

7.14. Pode-se, portanto, assegurar que a Anac, na condição de autoridade de aviação civil, detém competência para produzir o regulamento específico do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado de forma ampla: tipificando e classificando condutas, estabelecendo as medidas repressivas que se mostrarem necessárias e definindo os padrões a serem seguidos por seus regulados e usuários.

7.15. Sobre o tema, vale transcrever trecho do estudo realizado pelo Doutor e Juiz Federal Marcelo Honorato e publicado pela Escola Superior da AGU^[11] em que aborda sobre o poder regulamentador do tema. Vejamos:

A Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) concedeu amplo poder regulamentar do regime disciplinar do passageiro à autoridade de aviação civil, posto que abarcou poder normativo, tanto para tipificar as condutas infracionais, como para definir as sanções aplicáveis, instituto jurídico denominado de deslegalização.

A deslegalização representa importante solução normativa para matérias altamente técnicas e que necessitam de constante atualização, assim, incompatíveis com o longo processo legislativo brasileiro e com a necessária expertise do legislador a respeito daquela área do conhecimento humano.

7.16. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5906, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, consolidou o entendimento, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre a possibilidade de deslegalização da tipificação de infrações por agências reguladoras, tal como a matéria incluída pela Lei 14.368/2022 no Código Brasileiro de Aeronáutica:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS E PODER REGULAMENTAR. ART. 24, VIII, E ART. 78-A DA LEI 10.233/2011. RESOLUÇÃO ANTT 233/2003. PREVISÃO LEGAL DA COMPETÊNCIA PARA A AGÊNCIA REGULADORA EDITAR REGULAMENTO SOBRE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PREVISÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS E CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA A REGULAMENTAÇÃO.

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. As Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (CF, art. 37, XIX), recebem da lei que as instituem uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades. 2. As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput). 3. No caso em julgamento, a Lei 10.233/2003, com as alterações redacionais supervenientes, fixou os critérios mínimos indispensáveis para o exercício, pela Agência Reguladora, da competência para imposição de sanções pela prática de infrações administrativas. 4. As disposições emanadas da Resolução ANTT 233/2003 obedecem às diretrizes legais, na medida em que protegem os interesses dos usuários, relativamente ao zelo pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, assim como a cominação das penas não desborda da parâmetros estabelecidos em lei. 5. Ação Direta julgada improcedente. (STF. ADI 5.906/DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado em 16/06/2023).

7.17. Quanto ao ponto, apesar de ser indiscutível a competência desta Agência para o tratamento do assunto ora estudado, não há que se olvidar que a regulamentação do tratamento a ser imposto ao passageiro indisciplinado, inclusive providências cabíveis, está em consonância com a lei fundamental visto que se encontra expresso na legislação infraconstitucional a atribuição direcionada à Anac para regulamentação do tema.

7.18. Quanto à competência normativa da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS e da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA relacionada ao tema em questão, convém destacar a Resolução Anac nº 381/2016, que trata do Regimento Interno da Agência, trazendo o seguinte conteúdo:

Art. 32. À Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos compete:

I - submeter à Diretoria:

a) projetos de atos normativos relativos à exploração de serviços aéreos públicos, inclusive no que se refere a **direitos e deveres dos usuários de serviços de transporte aéreo público** e condições de acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo, observadas as atribuições da SFI e da SIA;

Art. 33. À Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária compete:

I - submeter à Diretoria propostas de atos normativos sobre os assuntos de sua competência, que são:

c) **proteção das operações de aviação civil contra atos de interferência ilícita**, nos assuntos de competência da ANAC; e

A LEGISLAÇÃO VIGENTE APLICÁVEL À MATÉRIA

7.19. O presente tópico tem importância no estudo da regulamentação do tema proposto em razão da necessidade de se mapear a legislação já passível de aplicação nas ocorrências de passageiro indisciplinado, bem como para identificar possíveis falhas e objetivos a serem traçados pela normatização da matéria.

7.20. Observa-se que, na hipótese de ato de indisciplina cometida por passageiro, dependendo do resultado de sua conduta, a solução poderá advir de diferentes áreas do direito. Dessa forma, passa-se a expor acerca dessas normas.

7.21. Inicialmente, destaca-se que o contrato de transporte aéreo é um contrato típico, pois tem previsão em lei, de modo que os direitos e as obrigações não se esgotam nas cláusulas do instrumento. É, também, contrato por adesão em que a companhia aérea fixa as cláusulas e os passageiros/contratantes não podem modificá-las.

7.22. Nesse ponto, observa-se a cláusula implícita da incolumidade em que, resumidamente, a contratada tem por obrigação conduzir o passageiro ao seu destino com segurança e integridade.

7.23. O contrato de transporte aéreo disciplina obrigações para ambas as partes. Dessa forma, o passageiro, que paga pelo serviço, deve se sujeitar às normas estabelecidas para a prestação regular do contrato e a empresa aérea tem por obrigação transportar o passageiro em segurança até o seu destino correto.

7.24. No que tange à responsabilidade contratual do transporte aéreo de pessoas, o operador aéreo tem responsabilidade objetiva pelos danos causados aos passageiros. No entanto, tal responsabilidade pode ser mitigada caso a falha na prestação do serviço decorra de ato do próprio passageiro.

7.25. No ramo do direito internacional a Convenção de Varsóvia (promulgada pelo Decreto 20.704/1931, atualizada pela Convenção de Montreal de 2006 – Decreto 5.910/2006) e a Convenção de Tóquio (Decreto-Lei 479/1969) trazem regras que relativizam a responsabilidade civil no transporte aéreo.

7.26. A Convenção de Varsóvia atenta para a possibilidade de exclusão de responsabilidade do transportador pelos danos decorrentes do serviço prestado em caso de comprovação de que o transportador não foi o causador do dano ou que foi impossível tomar as medidas necessárias a não ocorrência do evento danoso. *In verbis*:

CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE DO TRANSPORTADOR

Artigo 17.

Responde o transportador pelo dano ocasionado por morte, ferimento ou qualquer outra lesão corpórea sofrida pelo viajante, desde que o acidente, que causou o dano, haja ocorrido a bordo da aeronave, ou no curso de quaisquer operações de embarque ou desembarque.

(...)

Artigo 19.

Responde o transportador pelo dano proveniente do atraso no transporte aéreo de viajantes, bagagem ou mercadorias.

Artigo 20.

1. O transportador não será responsável se provar que tomou, e tomaram os seus prepostos, todas as medidas necessárias para que se não produzisse o dano, ou que lhes não foi possível toma-las.

(...)

Artigo 21.

Se o transportador provar que o dano foi causado por culpa da pessoa lesada, ou que esta para ele contribuiu, poderá o tribunal, de conformidade com as disposições de sua lei nacional, excluir ou atenuar a responsabilidade do transportador. (grifo nosso)

7.27. Já a Convenção de Tóquio traz em seu primeiro artigo a aplicabilidade da convenção aos casos de indisciplina de passageiro e, em capítulos posteriores, as regras de exercício de jurisdição e a possibilidade de desembarcar o passageiro que praticou ou que está na iminência de praticar ato que coloque em perigo a ordem e a disciplina a bordo da aeronave. Entretanto, não isenta o comandante da aeronave de demonstrar as razões que motivam o desembarque. Veja:

CAPÍTULO I

CAMPO DE APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO

1. A presente Convenção será aplicada:

a) às infrações às leis penais

b) aos atos, que, sendo ou não infrações, puderem pôr ou ponham em perigo a segurança da aeronave ou das pessoas ou bens a bordo ou que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo.

CAPÍTULO I

CAMPO DE APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO

2. Sem prejuízo do disposto no Capítulo III, esta Convenção será aplicada às infrações cometidas e aos atos praticados por uma pessoa a bordo de qualquer aeronave matriculada num Estado Contratante, enquanto se achar, quer em vôo, quer na superfície do alto mar ou na de qualquer outra zona situada fora do território de um Estado.

(...)

CAPÍTULO II – JURISDIÇÃO

ARTIGO 3

1. O Estado de matrícula da aeronave será competente para exercer a jurisdição sobre infrações e atos praticados a bordo.

2. Cada Estado contratante deverá tomar as medidas necessárias a estabelecer sua jurisdição como Estado de matrícula sobre as infrações cometidas a bordo das aeronaves matriculadas nesse Estado.

3. A presente Convenção não exclui qualquer jurisdição penal exercida de conformidade com as leis nacionais.

(...)

ARTIGO 6

1. Quando o comandante da aeronave tiver motivos justificados para crer que uma pessoa cometeu ou está na iminência de cometer a bordo uma infração ou ato previsto no artigo 1º, parágrafo 1º, poderá impor a essa pessoa as medidas razoáveis inclusive coercitivas, que sejam necessárias:

a) para proteger a segurança da aeronave e das pessoas e bens a bordo;

b) para manter a boa ordem e a disciplina a bordo;

c) para permitir-lhe entregar essa pessoa às autoridades competentes ou desembarcá-la, de conformidade com as disposições do presente Capítulo.

2. O comandante da aeronave poderá exigir ou autorizar a ajuda dos demais membros da tripulação e solicitar ou autorizar, porém não exigir, a ajuda dos passageiros com o fim de tomar medidas coercitivas contra qualquer pessoa em relação a qual tiver esse direito. Qualquer membro da tripulação ou passageiro poderá tomar igualmente medidas preventivas razoáveis sem essa autorização, quanto tiver motivos justificados para crer que essas medidas são urgentes para proteger a segurança da aeronave, das pessoas e bens a bordo.

(...)

ARTIGO 8

1. O comandante de uma aeronave poderá, sempre que seja necessário para os fins previstos no artigo 6º, parágrafo 1º, inciso a ou b, desembarcar no território em que aterrissar a aeronave qualquer pessoa em relação a qual tenha motivos justificados para crer que praticou ou está na iminência de praticar, a bordo da aeronave, um ato previsto no artigo 1º, parágrafo 1º, letra b.

2. O comandante da aeronave comunicará às autoridades do Estado onde desembarcar uma pessoa, conforme disposição do presente artigo, o fato de haver efetuado esse desembarque e as razões que o motivaram.

(...)

ARTIGO 10

Pela aplicação das medidas tomadas de conformidade com o disposto na presente Convenção, o comandante da aeronave, os outros membros da tripulação, os passageiros, o proprietário, o operador da aeronave e a pessoa por conta de quem for realizado o voo não serão responsabilizados em processo instaurado em virtude do tratamento sofrido pela pessoa objeto dessas medidas. (grifo nosso)

7.28. A despeito da Convenção de Tóquio, convém destacar que foi alterada pelos Estados Membros da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, a partir da assinatura do Protocolo de Montreal, de 4 de abril de 2014, diploma ainda não vigente no Brasil. Em termos simples, observa-se que o referido Protocolo amplia as disposições jurisdicionais da citada convenção, de modo que o Estado onde a aeronave aterrissa tem a jurisdição necessária e pode lidar com passageiros indisciplinados de acordo com a sua própria legislação, independentemente do Estado de registro/matriculação da aeronave. Ainda, o Estado do operador aéreo também tem a opção de exercer sua jurisdição. Assim, limitações jurisdicionais são sanadas e é oferecida aos governos a possibilidade de processar e aplicar medidas coercitivas contra passageiros indisciplinados, quando for o caso, diminuindo eventuais impunidades.

7.29. Em consonância com a norma internacional, está o Código Brasileiro de Aeronáutica, quando reproduz no seu texto exceções à responsabilidade objetiva do transportador, desde que devidamente comprovada a ausência de culpa deste. Além disso, estabelece os poderes do comandante como autoridade dentro da aeronave, nos mesmos moldes da Convenção Tóquio. Vejamos:

Art. 168 Durante o período de tempo previsto no artigo 167, o Comandante exerce autoridade sobre as pessoas e coisas que se encontrem a bordo da aeronave e poderá:

I - desembarcar qualquer delas, desde que comprometa a boa ordem, a disciplina, ponha em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo;

(...)

Parágrafo único. O Comandante e o explorador da aeronave não serão responsáveis por prejuízos ou conseqüências decorrentes de adoção das medidas disciplinares previstas neste artigo, sem excesso de poder.

(...)

Art. 222. Pelo contrato de transporte aéreo, obriga-se o empresário a transportar passageiro, bagagem ou carga, por meio de aeronave, mediante pagamento.

(...)

Art. 256. O transportador responde pelo dano decorrente:

(...)

II – de atraso do transporte aéreo contratado.

§ 1º O transportador não será responsável:

(...)

II – no caso do inciso II do caput deste artigo, se comprovar que, por motivo de caso fortuito ou de força maior, foi impossível adotar medidas necessárias, suficientes e adequadas para evitar o dano.

(...)

§ 4º A previsão constante do inciso II do § 1º deste artigo não desobriga o transportador de oferecer assistência material ao passageiro, bem como de oferecer as alternativas de reembolso do valor pago pela passagem e por eventuais serviços acessórios ao contrato de transporte, de reacomodação ou de reexecução do serviço por outra modalidade de transporte, inclusive nas hipóteses de atraso e de interrupção do voo por período superior a 4 (quatro) horas de que tratam os arts. 230 e 231 desta Lei. (grifo nosso)

7.30. Nos mesmos moldes, o Código Civil (instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) estabelece aspectos relacionados à aplicação de leis especiais e tratados de Convenção Internacionais.

7.31. No que tange ao direito das obrigações, o diploma legal estabelece que o passageiro deve se atentar/sujeitar às normas estabelecidas pelo transportador, ao mesmo tempo em que indica a responsabilidade do transportador por danos causados aos passageiros, salvo motivo de força maior. No que se refere à responsabilidade do transportador, essa será atenuada em caso de culpa da vítima. Veja-se:

Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código.

Art. 732. Aos contratos de transporte, em geral, são aplicáveis, quando couber, desde que não contrariem as disposições deste Código, os preceitos constantes da legislação especial e de tratados e convenções internacionais.

(...)

Art. 734. O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade.

(...)

Art. 738. A pessoa transportada deve sujeitar-se às normas estabelecidas pelo transportador, constantes no bilhete ou afixadas à vista dos usuários, abstendo-se de quaisquer atos que causem incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifiquem o veículo, ou dificultem ou impeçam a execução normal do serviço.

Parágrafo único. Se o prejuízo sofrido pela pessoa transportada for atribuível à transgressão de normas e instruções regulamentares, o juiz reduzirá eqüitativamente a indenização, na medida em que a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano. (grifo nosso)

7.32. Considerando a relação de consumo advinda do contrato de transporte, salienta-se que o Código de Defesa do Consumidor, em harmonia com o arcabouço normativo acima citado, também estabelece acerca da relativização da responsabilidade dos prestadores de serviço, *in verbis*:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§ 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

I - o modo de seu fornecimento;

II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;

III - a época em que foi fornecido.

§ 2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas.

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste;

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

7.33. No que tange à relação de consumo, algumas questões referentes à responsabilidade do transportador devem estar claras, são elas: o dever de informação aos consumidores, a segurança do serviço prestado e a continuidade da prestação do contrato.

7.34. Assim, pode-se observar que, no contrato de transporte aéreo, o prestador de serviço tem o dever de informar de modo claro as regras contratuais de transporte e prestar assistência adequada aos outros passageiros também considerados vítimas de um evento de indisciplinada. Vejamos:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e **divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços**, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a **informação** adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

(...)

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

(...)

Art. 17. Para os efeitos desta Seção, **equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.**

(...)

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, **são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.**

Parágrafo único. **Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados,** na forma prevista neste código.

(...)

Art. 30. **Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa,** veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação **com relação a produtos e serviços** oferecidos ou apresentados, **obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.**

Art. 31. **A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características,** qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, **bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.** (grifo nosso)

7.35. Ainda, a respeito do tema responsabilidade, podemos citar as normas da Anac que também se encontram em consonância com a legislação até então analisada, quais sejam: Resolução Anac nº 400/2016 e os Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil - RBAC nº 108 e RBAC nº 107.

7.36. A Resolução Anac nº 400, de 13 dezembro de 2016, dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo e traz o dever do transportador de informar ao passageiro ocorrências referentes ao serviço prestado, bem como prevê a possibilidade de que o transportador negue o embarque de passageiro que tenha descumprido avisos transmitidos pelo transportador ou aplique eventuais multas.

Art. 18. Para a execução do contrato de transporte, o passageiro deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

III - obedecer aos avisos transmitidos pelo transportador.

Parágrafo único. **O descumprimento de quaisquer dos requisitos deste artigo autorizará o transportador a negar embarque ao passageiro e aplicar eventuais multas.**

Art. 20. **O transportador deverá informar** imediatamente ao passageiro pelos meios de comunicação disponíveis:

I - que o voo irá atrasar em relação ao horário originalmente contratado, indicando a nova previsão do horário de partida; e

II - sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço.

§ 1º **O transportador deverá manter o passageiro informado,** no máximo, a cada 30 (trinta) minutos quanto à previsão do novo horário de partida do voo nos casos de atraso.

§ 2º A informação sobre o motivo do atraso, do cancelamento, da interrupção do serviço e da preterição deverá ser prestada por escrito pelo transportador, sempre que solicitada pelo passageiro. (grifo nosso)

7.37. Ainda, tal Resolução estabelece o dever de prestação de assistência material aos passageiros em casos específicos.

Art. 26. **A assistência material** ao passageiro deve ser oferecida nos seguintes casos:

I - atraso do voo;

II - cancelamento do voo;

III - interrupção de serviço; ou

IV - preterição de passageiro.

(...)

Art. 27. **A assistência material consiste em satisfazer as necessidades do passageiro e deverá ser oferecida gratuitamente pelo transportador,** conforme o tempo de espera, ainda que os passageiros estejam a bordo da aeronave com portas abertas, nos seguintes termos: (...)

(grifo nosso)

7.38. No que diz respeito ao passageiro indisciplinado, especificamente, em harmonia com o direito do consumidor, o RBAC nº 108 da Anac, que trata da Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita para Operador Aéreo, dispõe acerca do dever do transportador de informar, no contrato, as obrigações e medidas a serem tomadas em caso de ocorrência de indisciplina. Além disso, o normativo indica a necessidade de o transportador levar em consideração a segurança do voo, bem como a exigência do registro das ocorrências envolvendo passageiro indisciplinado impedidos de embarcar, promovendo um importante meio de prova para esclarecimento do fato.

108.33 Passageiro indisciplinado

(a) **O operador aéreo deve garantir o controle de passageiro indisciplinado** por meio das seguintes ações:

(1) **fazer constar no contrato de transporte aéreo a informação** das medidas que serão tomadas pelo operador aéreo para coibir condutas típicas de passageiros indisciplinados;

(2) impedir o embarque de passageiro indisciplinado, **registrando tal ocorrência em relatório que deve ser anexado ao Despacho AVSEC do respectivo voo;** e

(3) **desembarcar o passageiro indisciplinado** no aeródromo mais apropriado, em função da avaliação realizada pelo comandante, **levando-se em consideração o risco à segurança do voo.**

(b) Se necessário, a fim de garantir o cumprimento das ações, o operador aéreo deve acionar o setor de segurança do aeródromo e a Polícia Federal ou, na sua ausência, o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeródromo.

(grifo nosso)

7.39. O RBAC nº 107 da Anac, que trata da Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita para Operador de Aeródromo, prevê a necessidade de coordenação (entre operadores aéreo, de aeródromo e polícia) dos procedimentos a serem adotados em situações de resposta que envolvam passageiro indisciplinado.

107.131 Passageiro Indisciplinado

(a) O operador de aeródromo deve estabelecer, em coordenação com o operador aéreo e com o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeródromo, os procedimentos adequados para serem utilizados no gerenciamento de situações de resposta que envolvam passageiro indisciplinado, em especial quanto a retirada do passageiro da ARS.

7.40. Nota-se, pela leitura da legislação acima citada, uma coexistência harmônica entre as normas, especialmente quanto às obrigações das partes contratantes do transporte aéreo e a responsabilidade decorrente de atos que influenciem a prestação de serviço por parte dos operadores.

7.41. Noutro giro, quanto à legislação aplicável aos casos de passageiro indisciplinado no direito penal, basta citar que o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) prevê como crime expor à perigo aeronave ou praticar ato tendente a impedir ou dificultar navegação aérea, não sendo necessária a ocorrência de acidente, basta a exposição de aeronave a perigo ou a assunção desse risco, *in verbis*:

Art. 261 - Expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia, ou praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos.

7.42. O direito penal prevê sanções mais penosas, cuja análise probatória requer demonstração de perigo real, o que tende a dificultar eventual condenação de passageiro indisciplinado que tenha dado causa à exposição de aeronave a perigo.

7.43. No caso de indisciplina cometida por passageiro no transporte aéreo, as condutas e os motivos da ocorrência são diversos, devendo cada caso ser analisado e julgado de acordo com suas peculiaridades. Pelo princípio da independência das esferas cível, criminal e administrativa uma mesma conduta pode ser classificada como ilícito penal, civil e administrativo e seu causador poderá sofrer as consequências correlatas.

7.44. Independente disso, como será demonstrado nos próximos tópicos do estudo, a resolução de casos de passageiro indisciplinado com fundamento nas normas atualmente existentes tem se mostrado dificultosa, fazendo com que os representantes do setor aéreo muitas vezes se mantenham inertes.

7.45. Desse modo, a regulamentação do tema passageiro indisciplinado pela Anac visa a complementar o arcabouço normativo, possibilitando a aplicação de providências administrativas mais eficazes àqueles que não cumprirem as regras específicas.

ANÁLISE DE REQUISITOS ESPECÍFICOS A SEREM CONSIDERADOS NA REGULAMENTAÇÃO DO TEMA PELA ANAC

7.46. Como já visto acima, a legislação atual não traz qualquer entrave para a regulamentação do tema passageiro indisciplinado. Ao contrário, a regulamentação do tema tem o objetivo de completar a estrutura normativa de forma técnica e especializada, visando à proteção à segurança na aviação civil.

7.47. No entanto, apesar da incumbência legal atribuída à Anac, para que não haja questionamentos entre o regulamento a ser criado pela Agência e a legislação vigente, algumas questões devem estar bem sedimentadas.

7.48. Por intermédio da lei do Voo Simples, a autoridade de aviação civil recebeu o regramento básico constante no *caput* do artigo 232 do CBA, que prevê que a conduta praticada por passageiro indisciplinado deverá representar ofensa a algum dos aspectos listados no artigo, quais sejam: ato que cause incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifique a aeronave, impeça ou dificulte a execução normal do serviço. Assim, como já visto na introdução ao estudo, o legislador deixou a cargo da Anac a tipificação, classificação e adoção de medida sancionatória dos atos de indisciplina cometidos por passageiro do transporte aéreo.

7.49. Especificamente quanto à tipificação das condutas, pode-se dizer que as sanções e providências administrativas impostas aos passageiros indisciplinados não necessitam de vinculação com os tipos sancionatórios discriminados no Código Brasileiro de Aeronáutica.

7.50. Até porque, o artigo 288 do CBA é categórico ao dispor que a “autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio”.

7.51. No que tange a providências cabíveis, o legislador previu dois casos especiais de possível aplicação: a suspensão de comercialização de bilhete de passagem aérea por até 12 (doze) meses em caso de cometimento de infração gravíssima e o compartilhamento dos dados do passageiro indisciplinado entre as companhias aéreas.

7.52. Sobre o referido ponto e a legislação atualmente vigente no país, ressalta-se o disposto no artigo 739 do Código Civil e no artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor. Vejamos:

Código Civil de 2002

Art. 739. O transportador não pode recusar passageiros, salvo os casos previstos nos regulamentos, ou se as condições de higiene ou de saúde do interessado o justificarem.

Código de Defesa do Consumidor

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

IX - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, **ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais;** (grifo nosso)

7.53. Percebe-se, portanto, considerando o tema em estudo, que a eventual adoção de políticas de restrição de venda de bilhete aéreo ou recusa em prestação de serviço a passageiro que tenha cometido ato de indisciplina considerado gravíssimo, está em consonância com a legislação atual. Também, convém ressaltar o disposto no subtópico anterior com relação à possibilidade de negativa de embarque legalmente sedimentada.

7.54. Quanto ao compartilhamento de dados entre as empresas aéreas, questiona-se a possibilidade, a partir do comando legal do artigo, de a Anac realizar o compartilhamento de dados de passageiros indisciplinados às empresas aéreas, por meio de cadastro ou instrumento semelhante. Ora, O CBA é claro no sentido positivo, desde que seja devidamente regulamentado pela Agência.

7.55. Considerando o disposto no §4º do art. 232 do CBA, a Anac possui o poder regulamentar para estabelecer o compartilhamento de dados, entre prestadores de serviços aéreos, de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina.

7.56. Assim, quanto à regulamentação, a Lei concede discricionariedade regulatória para dispor sobre o tratamento a ser dado nos casos vinculados à finalidade específica de ato gravíssimo de indisciplina.

7.57. Nessa esteira, o tratamento e compartilhamento de dados pessoais é disciplinado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que determina que suas normas gerais são de interesse nacional e devem ser observadas pela União.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. **As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

(...)

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II - para o **cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;**

III - **pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;** (destaque nosso)

7.58. Os incisos II e III do art. 7º preveem que o tratamento de dados pessoais poderá ser realizado, tanto para cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, quanto pela administração pública, para tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV (que trata do tratamento de dados pessoais pelo poder público).

7.59. Nesse sentido, considerando que o compartilhamento de dados de passageiros indisciplinados visa à proteção das operações aéreas, bem como os interesses dos demais passageiros e empresas de aviação civil, sendo certo que transtornos decorrentes de atos de indisciplina causam prejuízos à aviação civil como um todo, a Lei permite o tratamento de dados, de forma expressa, sob duas formas de atuação:

- a. Pela própria Agência como administração pública, para tratamento e uso compartilhado dos dados necessários à execução da política pública prevista no CBA e seus próprios regulamentos; ou
- b. Pelas próprias empresas aéreas entre si (como controladoras dos dados), por meio de cumprimento de obrigação regulatória;

7.60. É importante ressaltar que todo e qualquer tratamento de dados pessoais previstos na lei deve observar a boa-fé e os princípios previstos no seu art. 6º, os quais transcrevem-se a seguir:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - **finalidade:** realização do tratamento para **propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;**

II - **adequação:** compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - **necessidade:** **limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;**

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

- VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
- VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
- VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
- IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
- X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas. (grifo nosso)

7.61. Isso posto, para os propósitos da presente regulamentação, devem ser observados os princípios da finalidade, adequação e necessidade, os quais preceituam, em síntese, que o tratamento de dados pessoais deve se restringir ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, compatíveis com o resultado almejado.

7.62. Ademais, cabe ressaltar que a lei prevê agentes responsáveis pelo tratamento e decisões referentes aos dados pessoais, denominados operador e controlador:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

[...]

IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

VI - **controlador**: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as **decisões referentes ao tratamento de dados pessoais**;

VII - **operador**: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o **tratamento de dados pessoais em nome do controlador**;

VIII - encarregado: **pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**;

7.63. Em outros termos, enquanto o controlador é a pessoa, natural ou jurídica, que toma as decisões de tratamento, o operador realiza esse tratamento em nome do controlador. Já o encarregado é a pessoa indicada pelo controlador e operador como canal de comunicação entre os titulares dos dados e a ANPD.

7.64. Assim, para a finalidade da regulamentação, a pessoa, jurídica ou natural, responsável pela tomada de decisões – tais como o enquadramento legal da conduta indisciplinada e a decisão quanto à sua sanção – é o controlador, o qual será detalhado nas opções regulatórias a serem expostas em tópico próprio.

7.65. Nessa linha, qualquer que seja a figura do controlador, julga-se a necessidade de adequação do tratamento das informações à Lei, seja da empresa aérea, seja do órgão público, tendo em vista a necessidade de uniformização da análise e tratamento de condutas.

7.66. Registra-se que a transferência dos dados do passageiro indisciplinado encontra amparo na Lei de Proteção de Dados Pessoais, norma de mesma hierarquia do CBA, sendo permitido o tratamento dos dados pessoais para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art.7º, II da Lei 13.709/2018).

7.67. Entretanto, ressalta-se que o **legislador** restringiu as providências de compartilhamento de informações de atos de indisciplina e a suspensão do direito de contratar transporte às condutas consideradas gravíssimas, o que deve ser atendido no regulamento em questão.

DOS REQUISITOS PARA CLASSIFICAÇÃO DE CONDUTAS QUANTO AO NÍVEL DE GRAVIDADE

7.68. Como visto acima, o legislador, ao alterar o artigo 232 do CBA, atribuiu como responsabilidade da Anac regular o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, o que inclui todas as providências que a autoridade de aviação civil entender por bem aplicar. Para a definição quanto às condutas que possam ser consideradas como gravíssimas, a eficácia do dispositivo depende de parâmetro estabelecido em regulamento a ser elaborado pela Anac. Dessa forma, a regulamentação do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado deve abordar os seguintes tópicos: identificação dos atos de indisciplina e classificação quanto ao nível de gravidade, especificamente quanto aos atos considerados gravíssimos.

7.69. Sobre o tema, ressalta-se que os passageiros têm o dever de cumprir os procedimentos, normas, regulamentos e legislações aplicáveis, incluindo as determinadas pelos operadores aeroportuários e aéreos e, caso se comporte de modo contrário, poderá ser caracterizado como indisciplinado. Por meio da análise do conceito de passageiro indisciplinado tem-se que os atos contrários às normas, tanto em solo quanto a bordo de uma aeronave, que resultem na perturbação da ordem ou da disciplina, por si só caracterizam atos de indisciplina. Entretanto, a ocorrência de determinados atos pode acarretar risco à segurança da operação ou prejuízos de ordens diversas. Tendo como meta a elaboração de um regulamento comum, a equipe de estudos propõe a separação de condutas em categorias correspondentes a dois tipos de local de ocorrência: em solo e a bordo de aeronave. Isso porque, dependendo do local da ocorrência, tanto o risco à segurança, como a forma de registro, a comprovação do ato e a medida punitiva a ser adotada podem variar.

7.70. Por intermédio do Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado, a Anac já apresentou ferramenta para orientar os operadores nos casos de passageiro indisciplinado, bem como estabeleceu, com base nos diplomas legais existentes, uma classificação em categorias, levando em consideração as ações que afetam a segurança, a higiene ou a ordem (Quadro 3).

Quadro 3 – Classificação de passageiro indisciplinado (categorias/níveis) - Manual

CATEGORIA	OCORRÊNCIAS EM SOLO	OCORRÊNCIAS EM VOO
	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	

7.71. Especificamente nas ocorrências a bordo de aeronave, o Manual de AVSEC da OACI (DOC 8973) estabelece os níveis de indisciplina, conforme Quadro 4:

Quadro 4 – Níveis de ameaça – Passageiro indisciplinado – DOC 8973

NÍVEL	CARACTERÍSTICA DO COMPORTAMENTO
	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

7.72. As especificações dos referidos manuais devem servir de base para a definição das condutas e da classificação quanto à gravidade. Entretanto, ressalta-se que a gravidade da indisciplina, independentemente do local da ocorrência, não deve ter relação com o fato da conduta ser tipificada como crime. Sobre o tema, é importante observar que a definição de gravidade de uma indisciplina deve ter origem técnica e fundamento pautado na segurança e no sistema de transporte.

7.73. Nesse ponto, convém observar que não se trata de estabelecer uma norma permissiva ao cometimento de crimes. Ao contrário, o que deve ficar muito claro é que caso a conduta praticada seja tipificada como crime, o agente causador poderá ser penalizado com a sanção adequada na esfera de atuação do direito criminal. Além disso, observando-se a competência da Anac enquanto autoridade de aviação civil, sua atuação deve estar voltada para adoção de medidas necessárias ao atendimento do interesse público no que diz respeito à aviação civil.

7.74. Posto isso, considerando o disposto no artigo 232 do CBA a respeito da necessidade de classificação dos atos, apenas o fato de uma conduta ser socialmente reprimível e estar tipificada como crime no ordenamento jurídico, não é motivo para estabelecer sua classificação como gravíssima para fins de aplicação de medida restritiva em razão de ato de indisciplina.

DADOS DE DSAC

8.1. Os RBAC nº 107 e 108 preveem que operadores aéreos (parágrafo 108.229(a)) e de aeródromo (parágrafo 107.43(a)) encaminhem DSAC (Documento de Segurança da Aviação Civil) à Anac no caso de ocorrências de atos ou tentativas de interferência ilícita ou de situações que indiquem ameaças ou vulnerabilidades no sistema de segurança.

8.2. Para análise específica dos DSAC recebidos pela Anac no período de janeiro de 2019 a junho de 2023, relacionados a passageiros indisciplinados, a equipe de projeto selecionou e classificou os eventos por temas, bem como conforme a classificação do Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado, produzido pela Anac em conjunto com operadores aéreos e de aeródromo, e conforme os níveis de ameaça de passageiro indisciplinado, trazidos pela OACI (DOC 8973).

8.3. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Figura 7 – DSAC por Categoria a bordo da Aeronave (Manual)

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

8.4. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Figura 8 – DSAC por Categoria em solo (Manual)

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

8.5. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Figura 9 – DSAC por Nível e ano 2019- 2023 (OACI)

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

8.6. Quanto às informações analisadas, convém destacar que os operadores devem encaminhar DSAC somente no caso de ocorrências de atos ou tentativas de interferência ilícita ou de situações que indiquem ameaças ou vulnerabilidades no sistema de segurança. Assim, os dados analisados não correspondem à totalidade de ocorrências relacionadas a passageiros indisciplinados e sim àquelas, em geral, consideradas mais críticas pelos operadores e que representam impacto à AVSEC.

8.7. Nesse sentido, conforme Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado, considerando a subjetividade da classificação de uma ocorrência ser ou não de passageiro indisciplinado e, nos termos das seções 107.43 e 108.229 dos RBAC nº 107 e 108, respectivamente, apenas as ocorrências de passageiro indisciplinado classificados como Categoria 3 (em solo/em voo) devem obrigatoriamente ser reportadas via DSAC.

DADOS E PESQUISA COM OPERADORES

8.8. A Anac disponibilizou questionário específico para obtenção de subsídios a respeito das ocorrências de passageiro indisciplinado, o qual foi respondido por operadores aéreos, operadores de aeródromos e associações desses operadores.

8.9. Em análise às respostas obtidas verificou-se que o número de ocorrências e a representação de risco à segurança da aviação civil são temas mais frequentes entre os operadores aéreos. Vejamos o disposto no Quadro 5.

Quadro 5 - Frequência de casos de passageiro indisciplinado

	Frequência de casos de passageiro indisciplinado por mês	Risco à segurança da Aviação civil
Operadores Aéreos	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	
Operadores de Aeródromos	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo	

	Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"
Associações	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

8.10. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Figura 10 – Principais locais de ocorrência de indisciplina

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"
--

8.11. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Figura 11 – Dados de quantidade de passageiros indisciplinados LATAM (janeiro/2017-junho/2023) e GOL (jan-jun/2023)

"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"
--

8.12. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

8.13. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Quadro 6 – Classificação das condutas – Risco (10 principais condutas)

Condutas	Risco
"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	

8.14. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Quadro 7 – Classificação das condutas – Frequência (10 principais condutas)

Condutas	Frequência
"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	

8.15. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Quadro 8 – Classificação das condutas – Gravidade (10 principais condutas)

Condutas	Gravidade
"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	

8.16. "Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

8.17. Especificamente quanto às medidas preventivas e repressivas, os colaboradores relataram que:

- existe disposição nos contratos de transporte aéreo referente a sanções adotadas em casos de condutas típicas de indisciplina;
- identificados casos de passageiro indisciplinado os operadores impedem o embarque ou proibem o acesso à área restrita de segurança do aeródromo;
- são previstos diversos impactos nos casos de pouso de emergência resultante de ocorrência de passageiro indisciplinado; e
- existe realização de treinamentos específicos para os profissionais.

8.18. Importa ressaltar que, para a solução de ocorrências de passageiros indisciplinados, os operadores informaram manter interação com as autoridades policiais dos aeroportos, bem como o PROCON e a Anac.

8.19. Ainda, a partir de análise das informações dos operadores aéreos e aeroportuários, restou evidente a necessidade de investir em medidas preventivas de conscientização dos passageiros e de servidores públicos que atuam em áreas que tenham interface com o tema, por exemplo: magistrados e policiais.

9. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

9.1. Conforme o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Anac, "um objetivo é uma representação organizada de um valor em termos de um verbo e um objeto". Em adição, é esperado que os objetivos estabelecidos no estudo estejam alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao planejamento estratégico do regulador, assim como estejam relacionados ao problema regulatório em questão.

9.2. O Decreto nº 6.780/2009, que aprova a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, define como ação geral “ampliar a conscientização pública sobre prevenção de acidentes aeronáuticos e a proteção contra atos ilícitos” e ação estratégica específicas para a segurança “aprimorar os métodos e procedimentos que garantam a segurança dos passageiros, tripulações, pessoal em terra e público geral contra atos ilícitos”. Ou seja, não é possível estabelecer objetivos para uma ação regulatória que não considere esses aspectos.

9.3. Por sua vez, o planejamento estratégico da Anac atualmente em vigor define “segurança é o nosso propósito” como um dos valores da Agência. Ainda conforme fixado no Plano Estratégico para os anos 2020-2026^[12]:

É responsabilidade da Agência o desenvolvimento e a implantação de ações que visem elevar continuamente os níveis de Segurança Operacional (*Safety*) e de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (*Security*), promovendo e consolidando a cultura de segurança do setor e possibilitando à sociedade o acesso a um transporte aéreo seguro e confiável.

9.4. Tal responsabilidade está vinculada ao objetivo estratégico “garantir a segurança da aviação civil”. A Anac ainda tem o objetivo de “fortalecer a gestão de riscos no sistema de aviação civil e a cultura de segurança”, que está relacionado a:

(...) fortalecer sua capacidade de supervisão da segurança do setor aéreo, em consonância com o porte e a complexidade do sistema de aviação civil, visando aplicar, em todo o seu ambiente regulatório, uma abordagem fundamentada em dados e orientada à gestão de riscos, à garantia e à promoção da segurança. Por conseguinte, é necessário o desenvolvimento, de forma proativa, de mecanismos e instrumentos de gestão que aprimorem, entre os regulados e a própria Agência, a cultura de segurança, a sistemática de gestão de riscos no sistema de aviação civil, a gestão da fiscalização e a mensuração e o monitoramento dos resultados alcançados para a segurança.

9.5. Nesse sentido, e considerando que no presente processo foram identificados riscos inaceitáveis à segurança, entende-se pertinente definir o objetivo fundamental do estudo como: minimizar o risco de ocorrências que possam afetar negativamente a segurança da aviação civil (*security*) e a segurança operacional (*safety*).

9.6. Cabe observar que, conforme preconiza o mencionado Guia de AIR, deve-se distinguir o objetivo fundamental – vinculado aos resultados que se pretende alcançar com a medida regulatória (a redução de danos físicos ou ao patrimônio, derivados de atos de passageiros indisciplinados ocorridos na aviação) – do objetivo meio, mediante o qual se pretende alcançar o objetivo fundamental.

9.7. Portanto, como objetivo meio do estudo, a equipe considerou apropriado adotar: promover incremento da cultura de segurança na sociedade por meio da definição de atos de indisciplina cometidos por passageiros e das medidas cabíveis para diminuição da impunidade em relação a estes atos. Como objetivo fundamental, busca-se, por meio da regulamentação, a redução de índices de ocorrências de indisciplina no país e consequente incremento na segurança das operações.

10. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

10.1. Nesta seção, busca-se descrever e avaliar as técnicas e as estratégias regulatórias adotadas por autoridades para enfrentar o problema relacionado ao comportamento indisciplinado de passageiro e seus impactos para a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e à segurança operacional.

10.2. Com o *benchmarking*, espera-se identificar e avaliar os efeitos concretos de intervenções adotadas por outros reguladores, fornecendo elementos relevantes para a análise prévia de possíveis efeitos de ações semelhantes na realidade brasileira.

10.3. Observa-se que, na aviação, a busca por uniformização de procedimentos é imprescindível para a garantia de segurança nas operações internacionais. Nesse sentido, a comparação de experiências e requisitos estabelecidos pelas diversas autoridades de aviação civil no mundo, além de ser relevante na busca por maior interoperabilidade, permite que modelos regulatórios externos sejam mais facilmente comparados e eventualmente incorporados ao contexto nacional.

ESTADOS UNIDOS

10.4. Observou-se que a *Federal Aviation Administration* (FAA), autoridade americana de aviação civil, trata as ocorrências relacionadas a comportamentos indisciplinados, a menos que tais casos envolvam violações à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, de modo que esses casos são conduzidos pela *Transportation Security Administration* (TSA), órgão que regula aspectos relacionados ao tema.

10.5. Conforme verificado em sites da FAA, observa-se que interferir nas funções de um tripulante viola a lei federal, de modo que os Regulamentos Federais de Aviação 91.11, 121.580 e 135.120 estabelecem que “ninguém pode agredir, ameaçar, intimidar ou interferir com um tripulante no desempenho de suas funções a bordo de uma aeronave em operação”^[13].

10.6. De acordo com o “Guia para mitigar os incidentes com passageiros indisciplinados” da IATA, de novembro de 2022, e quanto à política de “tolerância zero”, destaca-se que, considerando o aumento de incidentes resultantes de comportamento indisciplinado de passageiros durante a Pandemia de Covid-19, em janeiro de 2021, o presidente da FAA assinou uma resolução estabelecendo medidas mais rígidas para passageiros indisciplinados, em resposta a situações de agressão física relacionadas com o uso obrigatório de máscara facial.

10.7. Até então, as medidas da FAA para prevenir incidentes indisciplinados com passageiros consistiam em advertências, conselhos e penalidades civis. Com a introdução da nova política de “tolerância zero”, a FAA tem luz verde para tomar medidas legais contra qualquer passageiro que agrida, ameace ou intimide passageiros, membros da tripulação de uma companhia aérea, ou interfira com as suas funções.

10.8. Além de promover o comportamento responsável dos passageiros e continuar sua campanha de “tolerância zero”, a FAA desenvolveu um conjunto de estratégias de conscientização, incluindo:

- mensagens em formato digital nos monitores dos aeroportos;
- notícias e comunicados de imprensa;
- vídeos em espaços públicos (que podem ser usados em sites de companhias aéreas e aeroportos, sistemas de segurança, entretenimento a bordo, etc.);
- mensagens nas redes sociais.

10.9. A campanha, apoiada por fortes medidas de fiscalização, conseguiu reduzir os casos registrados em 60% desde o pico em 2021. Desde então, a FAA impôs mais de 7 milhões de dólares em multas.

10.10. Identificou-se ainda a existência de *no-fly lists* gerenciadas pelos próprios operadores aéreos de forma individual, inclusive com a possibilidade de banimento do passageiro. Quanto ao FAA, tal órgão não gerencia uma *no-fly list*^[14], como consequência do cometimento de ato indisciplinado, de modo que se identificou, inclusive, discussão pelos operadores aéreos^[15] para existência de regulamentação nesse sentido.

10.11. Quanto ao TSA, observa-se a existência das chamadas *watch lists* relacionadas a passageiros que tenham envolvimento com ações terroristas, existindo o procedimento de *no-fly list* sob gestão do Department of Homeland Security, no âmbito de seu programa *Secure Flight*.

10.12. Destaca-se ainda a existência de projeto de lei em tramitação no país quanto à uma lista de passageiros banidos de voar, para aqueles considerados como passageiros abusivos^[16].

FRANÇA

10.13. Em 1º de junho de 2022, a França anunciou^[17] um sistema de sanções administrativas graduais que podem ser usadas pela autoridade administrativa competente contra um passageiro indisciplinado que se oponha ou se recuse a cumprir instruções de segurança dadas pelo pessoal de voo a bordo de uma aeronave operada por uma companhia aérea francesa.

10.14. Estão previstos dois tipos de sanções:

- Multa administrativa no valor máximo de 10.000 euros (pode ser duplicada em caso de reincidência) e a proibição de embarque em aeronaves por um período máximo de dois anos operado por uma companhia aérea francesa.
- Até cinco anos de prisão e multa de 75.000 euros.

10.15. Destaca-se ainda que, ao consultar Contratos de Transporte de operadores aéreos franceses (*Air France*^[18] e *Air Caraïbes*^[19]), há cláusulas relacionadas à existência de uma *no-fly list* individual dos operadores.

ÍNDIA

10.16. A Índia prevê a aplicação de multa como punição a passageiros indisciplinados, além de pena de prisão^[20]. Ainda, é prevista a possibilidade de que o passageiro seja incluído em um *no-fly list*^[21], de modo a ser proibido de voar pelo período de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, ou até sem limitação específica, dependendo do nível do comportamento.

10.17. A classificação do nível de comportamento indisciplinado é feita por uma comissão composta por representante de companhia aérea não envolvida na ocorrência, representante de passageiro ou de associação de consumidor e um juiz. De acordo com a regulamentação indiana, os operadores aéreos não envolvidos no incidente investigado tem a **opção** de incluir o passageiro punido em uma *no-fly list* própria. A pessoa punida deve ser informada da decisão e pode recorrer e, em caso de reincidência, a pessoa será punida pelo dobro do período da punição anterior.

10.18. A regulamentação indiana prevê ainda a possibilidade de que pessoas identificadas como uma ameaça à segurança nacional sejam incluídas na *no-fly list* de modo que tal identificação seja compartilhada com os operadores aéreos e, nesses casos, o embarque deve ser negado por todos os operadores.

NOVA ZELÂNDIA

10.19. A Nova Zelândia introduziu um novo sistema em 2004 para lidar com infrações cometidas por passageiros indisciplinados, modificando a Lei de Aviação Civil de 1990. O artigo 65P^[22] estabelece duas opções para quando as autoridades considerem que um delito foi cometido em um voo internacional:

- a) acusar a pessoa sob processo penal ordinário; ou
- b) notificar a infração.

10.20. Este último, como uma multa por excesso de velocidade, indica os detalhes da infração alegada e a taxa a ser paga (atualmente variando de 500 a 1.000 dólares neozelandeses). Pode ser notificado no local, à chegada, ou enviado por correio para a sua residência. O réu pode pagar a multa no prazo de 28 dias, seja em aeroporto internacional, seja mediante solicitação de comparecimento perante o tribunal.

10.21. Destaca-se ainda que, apesar de não ter sido identificada existência de regulamentação da autoridade de aviação civil sobre a possibilidade de os operadores aéreos gerenciarem uma *no-fly list* individual, no caso de comportamento indisciplinado, ao buscar Contratos de Transporte de operadores aéreos neozelandeses (*Air New Zealand*^[23] e *Air Chathams*^[24]), destaca-se a existência de cláusulas nesse sentido.

REINO UNIDO

10.22. Em 2015, operadores aéreos e de aeroportos, polícia, Autoridade de Aviação Civil do Reino Unido e funcionários do governo concluíram que não havia uma abordagem nacional coordenada, relacionada ao problema do passageiro indisciplinado. Nesse sentido, foi desenvolvido e assinado um Código de Conduta^[25] por esses atores, com o objetivo de criar uma abordagem comum e coerente para otimizar os esforços na prevenção e redução de comportamentos indisciplinados a bordo.

10.23. Os signatários do Código comprometem-se a garantir que os passageiros tenham uma experiência segura e satisfatória e proporcionar um ambiente de trabalho seguro e agradável para seus colaboradores.

10.24. Entre os compromissos e medidas previstos para prevenir e gerenciar incidentes, destaca-se:

1. tolerância zero para comportamentos indisciplinados;
2. ações para que os funcionários tenham capacidade de identificar, prevenir, mitigar e gerenciar incidentes;
3. compromissos relacionados à venda e promoção de bebidas alcoólicas; e
4. treinamento para lidar com passageiros indisciplinados.

10.25. Ainda, a indústria do Reino Unido, liderou uma campanha de alto impacto "*One Too Many*". A iniciativa é resultado do citado Código de Conduta. Segundo dados da Autoridade de Aviação Civil do Reino Unido (CAA), em 2017 foram reportados 417 casos de comportamento indisciplinado em companhias aéreas do Reino Unido, um aumento de 325% de incidentes notificados em quatro anos, em que se destaca a intoxicação por álcool.

10.26. Essa campanha de conscientização, apoiada pelo governo do Reino Unido e executada pela indústria, pretende sensibilizar os passageiros sobre as consequências do consumo irresponsável de álcool nos voos provenientes de 11 aeroportos durante a temporada de verão. Por exemplo, uma violação a bordo por este motivo pode resultar em uma sentença de prisão de dois anos, multa de 5.000 libras, embarque negado, proibição de voar na companhia aérea e a assunção das despesas estimadas pela companhia aérea em caso de desvio do voo.

10.27. Direcionada a faixas etárias específicas, a campanha usou pontos de venda e *outdoors* nos aeroportos participantes, lojas *duty free* e estabelecimentos de alimentação e bebidas. Também incluiu o uso inovador de mídias digitais (*Snapchat*, *Instagram* e *Facebook*), além da mídia tradicional. A campanha gerou mais de 100 artigos na mídia tradicional e 5,6 milhões de *posts* nas redes sociais.

10.28. De acordo com o "Guia para mitigar os incidentes com passageiros indisciplinados" da IATA, de novembro de 2022, há evidências de que essa campanha, em combinação com o Código de Conduta do Reino Unido, teve um impacto significativo na redução de ocorrências de passageiros indisciplinados, de modo que o número de infrações diminuiu em 2018, chegando a 30% menos em alguns aeroportos.

10.29. Destaca-se ainda que, apesar de não ter sido identificada existência de regulamentação da autoridade de aviação civil sobre a possibilidade de os operadores aéreos gerenciarem uma *no-fly list* individual, no caso de comportamento indisciplinado, ao buscar Contratos de Transporte de operadores aéreos britânicos (*British Airways*^[26] e *Virgin Atlantic*^[27]), destaca-se a existência de cláusulas nesse sentido.

COMENTÁRIOS – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

10.30. A partir dos dados apresentados, observa-se que campanhas de conscientização com o envolvimento da indústria, associadas à política de tolerância zero para passageiros indisciplinados, tiveram resultado significativo no Reino Unido. Situação semelhante foi observada nos EUA, nesse último caso associada a fortes medidas de fiscalização e à aplicação de multas mais altas.

10.31. Quanto à aplicação de multas a passageiros indisciplinados, além dos EUA, a França e a Nova Zelândia utilizam essa estratégia. No caso da Nova Zelândia, a multa pode ser aplicada no aeroporto, no desembarque do passageiro e seu pagamento pode ser feito judicialmente ou no aeroporto.

10.32. Em relação à existência de uma *no-fly list* específica, gerenciada por cada operador aéreo, observa-se a aplicação da medida nos EUA, França, Nova Zelândia e Reino Unido. Nesses casos, não foi identificada existência de regulamentação da autoridade de aviação civil sobre a possibilidade de os operadores aéreos gerenciarem uma *no-fly list* individual, no caso de comportamento indisciplinado, entretanto, os operadores aéreos desses países preveem esse tipo de estratégia em seus Contratos de Transporte.

10.33. Na França e na Índia, identificou-se a existência de uma *no-fly list* única, gerida pela autoridade de aviação civil. No caso da Índia, os operadores que não tenham transportado o passageiro julgado como indisciplinado, podem optar por transportá-lo ou não durante o período em que o passageiro estiver incluído na lista.

10.34. Destaca-se ainda que os EUA e a Índia possuem uma lista de pessoas consideradas como uma ameaça à nação, nesses casos, os operadores aéreos não podem transportar tais passageiros. Nos EUA, existem casos onde determinados comportamentos de indisciplina a bordo de aeronaves podem ser tidos como atos de ameaça maiores e levarem à inclusão dos perpetradores na *no-fly list* gerida pelo DHS.

10.35. O Quadro 9 apresenta um resumo das ações adotadas pelos principais países pesquisados e uma análise dos seus resultados.

Quadro 9 – Resumo Experiências Internacionais

País	Ações administrativas adotadas	Análise
Estados Unidos	Ações de comunicação Multa No-fly list por empresa No-fly list (Secure Flight - DHS)	Considerando o histórico de ações adotadas no país, destaca-se a importância de que a sociedade tenha informações de que o enfrentamento a casos de passageiros indisciplinados se trata de um tema considerado como relevante para o setor, por meio de campanhas e ações de fiscalização.
França	Multa No-fly list por empresa No-fly list única	Considerando que a regulamentação relacionada à aplicação de multas e à no-fly list única é recente no país, não se identificaram informações quanto à sua implementação.
Índia	No-fly list única	O processo administrativo descrito pela regulamentação indiana, considerando, especialmente, a possibilidade de recurso, é de médio prazo, o que tende a reduzir sua eficiência. Ainda, para sua consecução, são necessários dados de contato do passageiro, dado que, aparentemente, faz parte dos dados obrigatórios para check in no país.
Nova Zelândia	Multa No-fly list por empresa	O procedimento previsto pela regulamentação neozelandesa aparenta ser eficiente, ao possibilitar imediata notificação do passageiro indisciplinado ou um procedimento administrativo menos moroso para sua notificação.
Reino Unido	Ações de comunicação Multa No-fly list por empresa	Considerando o histórico de ações adotadas no país, assim como observado nos EUA, destaca-se a importância de que a sociedade tenha informações de que o enfrentamento a casos de passageiros indisciplinados se trata de um tema considerado como relevante para o setor, por meio de campanhas e do compromisso de todos os elos do setor.

10.36. A partir dos dados apresentados, observa-se que diversos operadores aéreos dos Estados pesquisados implementam uma política de recusa ao transporte de passageiros que tenham cometido ato de indisciplina em voo prévio, independentemente de haver uma regulamentação da autoridade de aviação civil que regulamente o assunto de forma explícita.

10.37. Observa-se ainda que a existência de uma no-fly list centralizada não é muito difundida no mundo e envolve procedimentos administrativos que dificultam a sua implementação.

10.38. Quanto à aplicação de multas, destaca-se que sua eficácia deve ser analisada à luz da condição de notificação do envolvido de maneira adequada e inequívoca, considerando-se, ainda os prazos prescricionais que variam de acordo com a gravidade/montante da sanção aplicada no poder judiciário.

10.39. Quanto às ações de conscientização, observa-se que sua implementação tende a ser positiva, desde que seja acompanhada de demais estratégias de enfrentamento ao problema e quando envolve todos os elos do setor.

11. DA IDENTIFICAÇÃO DOS ATOS DE INDISCIPLINA E DA CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO NÍVEL DE GRAVIDADE

11.1. A presente seção tem por finalidade identificar de modo não exaustivo as hipóteses de atos de indisciplina e relacionar o seu nível de gravidade de acordo com o local de ocorrência e risco à segurança do transporte aéreo.

11.2. No que tange à definição dos atos de indisciplina, conforme já informado no tópico da identificação do problema, o rol de condutas disposto na presente seção é o resultado da análise do material estudado pela equipe de projeto, em especial os dados de DSAC e pesquisa junto aos operadores. Além disso, também foram elencados casos hipotéticos de atos e ofensas que ameaçam diretamente a segurança da aeronave e que causam preocupação internacional.

11.3. A classificação da gravidade é o resultado da avaliação do risco após comparação dos cenários de ameaça, com a probabilidade de ocorrência, consequências do ato e a vulnerabilidade das medidas mitigadores existentes. Desse modo, condutas gravíssimas foram consideradas como aquelas que apresentam maior risco potencial à segurança das operações, enquanto as condutas leves foram consideradas como aquelas de menor risco potencial.

11.4. Para a definição das condutas em solo, foram utilizados critérios de comprometimento da segurança e mecanismos para a contenção do ato. Isso porque, em solo, as ferramentas de controle da ocorrência são diversas, com atuação de equipe multidisciplinar composta por agentes especializados, a exemplo do operador aéreo, do operador de aeródromo e da autoridade policial, o que tende a acarretar maior celeridade de seu tratamento, de modo a não gerar impactos às operações.

11.5. Sob esse enfoque, considerando as classificações previstas pelo DOC 8973 e pelo Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado, a classificação de condutas apresentadas pelos operadores aéreos (conforme processo de Participação Social – SEI nº 8757568), bem como a análise de risco de ocorrências de passageiro indisciplinado (Quadro 2), o Quadro 10 apresenta a proposta do rol de condutas em solo e sua classificação.

Quadro 10 - Condutas indisciplinadas em solo e sua classificação

CLASSIFICAÇÃO	CONDUTAS DE INDISCIPLINA	EXEMPLOS - SOLO
		"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

11.6. Quanto à definição das condutas praticadas a bordo da aeronave, foi considerado o ambiente fechado, a potencial dificuldade do controle dos atos, os impactos às operações e o risco à segurança da operação.

11.7. Observa-se que é comum que viagens de avião causem algum transtorno de ansiedade, medo, estresse ou qualquer tipo de desconforto no passageiro, de modo que as ocorrências de passageiro indisciplinado podem dificultar ainda mais a resolução de problemas durante o voo.

11.8. Tendo por base essas considerações, considerando as classificações previstas pelo DOC 8973, pelo Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado, a classificação de condutas apresentadas pelos operadores aéreos (conforme processo de Participação Social – SEI nº 8757568), bem como a análise de risco de ocorrências de passageiro indisciplinado (Quadro 2), o Quadro 11 apresenta rol de atos de indisciplina a bordo de uma aeronave e classificação proposta.

Quadro 11 - Condutas indisciplinadas a bordo de aeronave e sua classificação

CLASSIFICAÇÃO	CONDUTAS DE INDISCIPLINA	EXEMPLOS - A BORDO DA AERONAVE
		"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"

11.9. Identificadas as condutas de indisciplina e atribuída a classificação quanto ao nível de gravidade, passa-se a expor acerca das opções de ação identificadas ao longo do projeto.

12. MEDIDAS PROPOSTAS

12.1. Destaca-se, inicialmente, que, após o estudo da delimitação do problema, da identificação das causas e consequências, bem como análise da legislação que originou a presente AIR, a equipe de projeto definiu que as opções de ação serão aplicáveis apenas para as condutas classificadas como gravíssimas, consideradas como as ocorrências de maior risco potencial à segurança das operações e cometidas a bordo de aeronave.

12.2. Para as demais condutas, no entanto, propõe-se que sejam indicadas ações que podem ser adotadas pelos operadores, algumas delas já previstas em regulação e na legislação em vigor, de modo a dar maior publicidade ao tratamento do tema.

12.3. De início, convém observar que não foi incluída como proposta de ação as práticas educativas de conscientização dos passageiros indisciplinados, pois são consideradas estratégias de adoção necessária e em conjunto com as opções regulatórias, além de demais estratégias apontadas pelos operadores como medidas corretivas, durante a etapa de participação social (processo nº 00058.061735/2022-68), bem como demais medidas previstas pelo Manual de Gerenciamento do Comportamento Indisciplinado. Nesse sentido, propõe-se que ações de conscientização e dissuasão sejam objeto de Manual específico a ser elaborado sobre a temática em questão.

12.4. Tal medida pode ser considerada uma medida preventiva para tratamento do tema e, considerando estudo da experiência internacional quanto ao assunto, propõe-se que seja implementado um Plano de Comunicação Externa relacionado ao tema Passageiro Indisciplinado. Vislumbra-se que tal Plano seja conduzido pela Anac em conjunto com empresas do setor e que preveja a conscientização de passageiros e servidores públicos que atuam em áreas que tenham interface com o tema, por exemplo: magistrados e policiais, conforme apontado pelos operadores durante a etapa de participação social (processo nº 00058.061735/2022-68).

12.5. Ainda, em função da gravidade da ocorrência e potencial risco à segurança das operações, propõe-se que, para as ocorrências classificadas como “graves” e “gravíssimas”, a Agência seja comunicada em prazo diminuto (até 3 dias após a ocorrência) por meio de formulário próprio, considerando informações mínimas necessárias definidas pela Anac. No caso das demais ocorrências (leves e médias) o fluxo e prazo previstos para o encaminhamento de DSAC continuaria a ser seguido.

12.6. Nota-se que, ao delimitar as alternativas de ação apenas para as condutas cometidas a bordo de aeronave e consideradas como gravíssimas, não deve ser entendido como fator limitante a atuação dos agentes afetados por indisciplinas classificadas como leve/média ou grave. O Quadro 12 traz proposta de ações reativas a serem indicadas em regulamentação da Anac para adoção pelos operadores, se cabíveis, nos casos de indisciplinas cometidas por passageiro. Destaca-se que, no caso de identificação de ato gravíssimo praticado, os operadores aéreos devem adotar a medida indicada como obrigatória pela regulamentação da Anac, sendo que as demais ações reativas propostas não são de adoção obrigatória, de modo que dependem de avaliação dos operadores e do caso concreto para sua implementação:

Quadro 12 – Ações reativas conforme classificação da conduta de indisciplina

CLASSIFICAÇÃO	CONDUTAS DE PASSAGEIRO INDISCIPLINADO	AÇÕES REATIVAS POSSÍVEIS
	"Conteúdo intencionalmente suprimido, pois o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações são restritos às pessoas com necessidade de conhecê-la, tendo em vista o disposto no Anexo 17 da Convenção da Aviação Civil Internacional, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, e no art. 36 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011"	

13. OPÇÕES DE AÇÃO E IMPACTOS

CASOS GRAVÍSSIMOS

13.1. A presente seção tem por objeto delimitar as propostas de alternativas de ação. Quanto a esse aspecto, alguns pontos devem ser observados.

13.2. O “Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório” da Anac orienta que, para evitar desvios desnecessários, as alternativas devem ser proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados e que sejam capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes ao encontro dos objetivos pretendidos.

13.3. O Guia ainda indica que a definição das alternativas deve, inicialmente e tanto quanto possível, considerar abordagens inovadoras para o enfrentamento do problema. O estudo também deverá refletir sobre alternativas não normativas, ou seja, opções de intervenção que busquem resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo e que não envolva a edição de ato normativo pelo regulador.

13.4. Como será abaixo descrito, consideram-se as seguintes opções de ação:

- Não ação
- Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*);
- Lista individual de passageiros impedidos de voar (*no-fly list* por empresa);
- Multa administrativa;
- Multa contratual.

OPÇÃO 1 - NÃO AÇÃO

13.5. A alternativa significa a não elaboração de medida regulatória específica para o tema passageiro indisciplinado. Dessa forma, adotando a opção de não ação, a solução de casos concretos referentes ao assunto deve ocorrer com base no arcabouço normativo já existente.

13.6. Conforme descrito no tópico da análise jurídica, a legislação vigente traz ferramentas para que os operadores consigam atuar de forma preventiva e repressiva aos atos de indisciplinas cometidos por passageiros. Como exemplo, podemos citar a realização de campanhas de conscientização e a existência de cláusulas contratuais com os deveres e responsabilidade dos contratantes de transporte aéreo, os quais podem ter seus direitos restringidos em caso de descumprimento contratual (negativa de embarque, desembarque compulsório e ajuizamento de ação de reparação de danos). Tais ações já podem ser postas em prática, sem necessidade de novos atos normativos por parte da Anac.

13.7. No entanto, como analisado nos tópicos anteriores, atualmente essas ações não têm se mostrado suficientes para a resolução do problema. Ao contrário, a continuidade do cenário atual vislumbra uma tendência de crescimento do número de casos de passageiros indisciplinados e da gravidade da ocorrência.

13.8. Como ponto positivo, observa-se que a solução de não alterar a regulação vigente não acarreta imediatos custos regulatórios adicionais aos regulados, passageiros e Anac, de modo que os operadores aéreos e aeroportuários podem tomar as medidas pertinentes contra o comportamento indisciplinado, seja por meio de medidas como desembarque compulsório, medidas judiciais, negativa de embarque, e outras medidas pertinentes a cada caso concreto. Especificamente quanto ao ajuizamento de ação de reparação de danos, considerando as atividades de participação social realizadas ao longo da etapa de AIR deste projeto normativo, foi reportado um pequeno número de ações ajuizadas pelos operadores. Segundo os operadores tais ações são dispendiosas (custo e tempo) e, em geral, não reparam os custos efetivamente gastos pela empresa no caso de uma ocorrência relacionada a comportamento indisciplinado de passageiro. Nesse sentido, vislumbra-se que essa medida pode ser mais bem explorada pelos operadores, independentemente da regulamentação do tema pela Anac.

13.9. Como ponto negativo, considerando a evolução prevista para os casos de passageiros indisciplinados, destaca-se uma propensão de que os custos para o setor e órgãos correlatos sejam incrementados, entre eles, destaca-se: atraso de voos, readequação de malha aérea, manutenção de equipamentos danificados, inquéritos policiais e processos judiciais.

13.10. Dessa forma, a opção de “não ação”, apesar de continuar permitindo a aplicação de determinadas medidas preventivas em face de passageiros indisciplinados, como as ações judiciais, pode ser insuficiente e possibilitar maior insegurança jurídica na aplicação de medidas, além de não ter efeito educativo aos usuários do transporte aéreo.

13.11. Além disso, como já visto nos tópicos anteriores, com a inclusão dos parágrafos 1º, 2º e 4º ao artigo 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica, foi atribuída à Anac a responsabilidade de regulamentar o tratamento a ser dado ao passageiro indisciplinado. A referida norma é de eficácia limitada, de modo que depende da regulamentação da Anac para ser aplicável.

13.12. Dessa forma, a regulamentação do tema por parte da Anac não só cumpre o disposto na legislação, como traz eficácia normativa e uniformiza a atuação dos operadores quando da ocorrência dos atos de indisciplinas no transporte aéreo, conferindo maior segurança à aviação.

OPÇÃO 2 – LISTA ÚNICA DE PASSAGEIROS IMPEDIDOS DE VOAR (NO-FLY LIST)

13.13. A presente alternativa regulatória propõe a existência de uma lista única de passageiros indisciplinados, os quais serão impedidos de utilizar o transporte aéreo regular doméstico de passageiros por 12 (doze) meses, podendo ser denominada como “Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*)”.

13.14. Destaca-se que o presente estudo propõe a adoção de tal medida somente para os casos de passageiros indisciplinados considerados como gravíssimos, que são aqueles relacionados a um maior risco potencial à segurança das operações aéreas. Nesse sentido, propõe-se que a medida em questão

considere o prazo máximo previsto pela legislação quanto ao impedimento de voar, indicado em 12 (doze) meses. Entende-se que essa medida pode ter seus resultados regulatórios reavaliados no futuro, de modo que pode, eventualmente, ser estendida para casos de menor gravidade, considerando, por exemplo, um prazo proporcional de inclusão em lista única de passageiros impedidos de voar à gravidade do ato cometido pelo passageiro.

13.15. Como já destacado ao longo do presente AIR, o regulamento da Anac trará o rol de atos de indisciplina e indicará os níveis de gravidade, conforme Quadros 11 e 12. Nos casos de indisciplina classificada como gravíssima a bordo de aeronave, o operador aéreo, atendendo a um fluxo de procedimentos estabelecido em normativo, deverá aplicar medida restritiva de impedimento de voar pelo prazo de 12 (doze) meses ao passageiro infrator, compartilhando os dados do passageiro que cometeu ato de indisciplina considerado gravíssimo junto aos congêneres, de modo que os operadores possam implementar a punição relacionada ao impedimento de voar para aquele passageiro.

13.16. Nessa opção os operadores aéreos serão os responsáveis pela gestão e aplicação da lista de passageiros impedidos de voar. A Anac será responsável pela definição dos parâmetros mínimos para o compartilhamento entre os operadores das informações de passageiros indisciplinados que cometam atos gravíssimos, conforme previsto no CBA.

13.17. Nessa regulamentação é importante ressaltar a definição do processo de inclusão do passageiro na lista, a segurança das informações compartilhadas entre os operadores, a agilidade da implementação da medida (inclusão ou exclusão) quando a informação for recebida. Ainda, vislumbra-se a necessidade de revisão da Resolução Anac nº 400/2016, de modo a prever de forma explícita a possibilidade de aplicação desta medida aos passageiros pelos operadores aéreos.

13.18. Esta opção regulatória, traz como ponto positivo o desincentivo aos eventuais passageiros indisciplinados a reiterar o mau comportamento, ao passo que, no mínimo, cria uma sanção antes inexistente, de proibição de embarque em voo regular de passageiros. Entende-se que o receio em sofrer medida restritiva poderá resultar em diminuição de casos de indisciplina. Além disso, espera-se que o usuário do transporte aéreo passe a ter mais atenção às normas e regulamentos existentes. Ainda, considerando possível redução dos casos de indisciplina considerados gravíssimos, vislumbra-se uma maior segurança às operações aéreas domésticas e menores impactos às operações causados por ocorrências de passageiros indisciplinados (como atrasos e cancelamento de voos).

13.19. Como pontos negativos, destaca-se a existência de custos para aplicação da medida, como: análise das ocorrências, comunicação ao passageiro, resposta a eventuais recursos e desenvolvimento de meio que possibilite o impedimento de voar.

13.20. Vale considerar, ainda, como ponto negativo, a possibilidade de a proposta ter sua efetividade questionada por afetar de forma diferente os passageiros, uma vez que a medida será mais eficaz para um passageiro frequente se comparado ao viajante ocasional.

13.21. Tal opção pode ainda ser subdividida em duas novas opções, considerando o nível de participação da Anac no processo:

Opção 2.a) Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com análise de defesa e recurso por parte do operador aéreo e monitoramento pela ANAC

13.22. Nessa opção de ação, após a aplicação da medida restritiva, o operador aéreo deverá comunicar o passageiro quanto ao prazo para apresentação de defesa. Neste momento, o passageiro indisciplinado terá a oportunidade de demonstrar, por qualquer prova em direito admitida, a não ocorrência do ato de indisciplina gravíssimo.

13.23. Caso mantida a decisão, o passageiro terá a oportunidade de apresentar recurso à pessoa (grupo de pessoas) diversa do tomador da decisão de inclusão dos dados do passageiro na *no-fly list* para ratificação ou retificação da decisão de aplicação de medida restritiva.

13.24. Durante todo o processo a Anac fará o acompanhamento das informações produzidas pelos operadores e avaliará a conduta do operador: inclusão em *no-fly list*, considerando análise de eventual defesa apresentada pelo passageiro ou decurso de prazo previsto pela regulamentação e desdobramentos.

13.25. Tal opção tem como aspecto positivo possibilitar um monitoramento pela Agência de todo o processo, de modo que, apesar da inclusão (ou retirada) de um nome em lista única de passageiros impedidos de voar não depender de uma decisão da Anac, tal inclusão (ou retirada) pode ter que ser retificada pela empresa, considerando identificação de erros pela ANAC durante qualquer etapa do processo e não somente a partir da decisão definitiva da empresa. Ainda, essa opção, ao não prever prazos regulamentares para análise da ANAC, dá maior flexibilidade para que a Agência participe do processo a qualquer tempo e não engessa a decisão final e os prazos previstos a uma participação da Agência.

13.26. Como aspecto negativo, vislumbra-se a possibilidade de um maior número de judicializações a partir da decisão final de inclusão de passageiro que cometeu ato de indisciplina considerado como gravíssimo em lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), ao imputar competência exclusiva às companhias aéreas para estabelecer unilateralmente esse tipo de sanção.

Opção 2.b) Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com defesa inicial para o operador e possibilidade de recurso para ANAC

13.27. Nessa opção de ação, a Anac participa do processo somente após decisão definitiva da empresa, de modo que o passageiro que cometeu ato de indisciplina considerado como gravíssimo pelo operador aéreo pode recorrer da decisão definitiva adotada pelo operador.

13.28. Vislumbra-se como aspectos positivos de tal opção possibilitar um menor número de judicializações a partir da decisão final de inclusão de passageiro que cometeu ato de indisciplina considerado como gravíssimo em lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), ao possibilitar que uma organização que não participou da decisão inicial julgue o processo, bem como por se tratar de um ente público que tem como missão "garantir a segurança e a excelência da aviação civil"; além de, possivelmente, ser uma solução que forneça maior respaldo junto a entidades de defesa do consumidor e à sociedade, ao considerar a participação decisiva da Anac no processo. Tal aspecto foi mencionado em reunião realizada junto à Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON (SEI nº 8897344).

13.29. Como aspecto negativo, destaca-se a possível ineficiência que poderia surgir caso a Agência esteja envolvida no processo, considerando que os processos administrativos devem seguir o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que prevê diversas regras e prazos para a condução desses processos; bem como possível morosidade do setor público, considerando as diversas atribuições, responsabilidades e força de trabalho designada, além da possibilidade de maior transferência de judicialização contra a Anac. Tais aspectos foram mencionados em reunião realizada junto à Procuradoria Federal - ANAC (SEI nº 8976842).

13.30. Ademais, tal escolha colocaria a Agência como parte do processo de inclusão / retirada de pessoas na lista, o que representaria um problema na medida em que a Anac é o agente regulador, e não parte da relação estabelecida e não tendo constatado nenhum fato diretamente. Isso também traria para o âmbito da Agência eventuais responsabilidades e ônus judiciais relacionados a essas inclusões / retiradas de passageiros da lista, ou seja, retirando o caráter supervisor do sistema e colocando como parte operacional do processo de embarque de um passageiro individual.

OPÇÃO 3 – LISTA INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS IMPEDIDOS DE VOAR (*NO-FLY LIST* POR EMPRESA)

13.31. A presente alternativa regulatória propõe a existência de uma lista individual, por empresa, de passageiros indisciplinados, os quais serão impedidos de utilizar o transporte aéreo regular doméstico de passageiros por 12 (doze) meses. O que podemos denominar de Lista individual de passageiros impedidos de voar (*no-fly list* por empresa).

13.32. Como já destacado ao longo do presente AIR, o regulamento da Anac trará o rol de atos de indisciplina e indicará os níveis de gravidade, conforme Quadros 11 e 12. Nos casos de indisciplina classificada como gravíssima a bordo de aeronave, o operador aéreo, atendendo a um fluxo de procedimentos estabelecido em normativo, deverá aplicar medida restritiva de impedimento de voar pelo prazo de 12 (doze) meses ao passageiro infrator, compartilhando os dados do passageiro que cometeu ato de indisciplina considerado gravíssimo junto aos demais operadores aéreos. Entretanto os demais operadores não são obrigados a implementar a punição relacionada ao impedimento de voar para aquele passageiro, de modo que os dados compartilhados podem subsidiar eventual análise de caso concreto relacionado a passageiro reincidente no cometimento de indisciplina gravíssima.

13.33. Nessa opção os operadores aéreos serão os responsáveis pela gestão e aplicação da lista própria de passageiros impedidos de voar. A Anac será responsável pela definição dos parâmetros mínimos para o compartilhamento entre os operadores das informações de passageiros indisciplinados que cometam atos gravíssimos, conforme previsto no CBA. Nessa regulamentação é importante ressaltar a definição do processo de inclusão do passageiro na lista, a segurança das informações compartilhadas entre os operadores, a agilidade da implementação da medida (inclusão ou exclusão) quando a informação for recebida.

13.34. Esta opção regulatória traz como ponto positivo o desincentivo aos eventuais passageiros indisciplinados a reiterar o mau comportamento, ao passo que, no mínimo, cria uma sanção antes inexistente, de proibição de embarque em voo regular de passageiros de determinado operador. Considerando a possibilidade de compartilhamento dos dados entre os operadores, observa-se a possibilidade de que a informação possa subsidiar a análise de um comportamento indisciplinado pelo mesmo passageiro, junto a um outro operador.

13.35. Entende-se que o receio em sofrer medida restritiva poderá resultar em diminuição de casos de indisciplina. Além disso, espera-se que o usuário do transporte aéreo passe a ter mais atenção às normas e regulamentos existentes. Ainda, considerando possível redução dos casos de indisciplina considerados gravíssimos, vislumbra-se uma maior segurança às operações aéreas domésticas e menores impactos às operações causados por ocorrências de passageiros indisciplinados (como atrasos e cancelamento de voos).

13.36. Como pontos negativos, destaca-se a existência de custos para aplicação da medida, como: análise das ocorrências, comunicação ao passageiro, resposta a eventuais recursos e desenvolvimento de meio que possibilite o impedimento de voar. Destaca-se também que ter restrições aplicadas por determinado operador pode não ser considerado, eventualmente, como uma sanção, na medida em que o passageiro que cometeu ato de indisciplina pode continuar voando junto aos demais operadores o que reduz a eficácia da medida punitiva implementada.

OPÇÃO 4- MULTA ADMINISTRATIVA

13.37. No âmbito do poder administrativo, a Administração atua no uso de poder de polícia, podendo aplicar sanções a particulares que transgridam a lei ou regulamentos, tendo como espécies as sanções de natureza pecuniária ou obrigação de fazer ou não fazer, assegurado o direito de defesa, nos termos do art. 68 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, *in verbis*:

CAPÍTULO XVII DAS SANÇÕES

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

13.38. Nesse contexto, o CBA em seu art. 288 prevê que a autoridade de aviação civil (Anac) é competente para tipificar as infrações ao CBA ou à legislação decorrente, bem como definir respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, conforme abaixo transcrito:

TÍTULO IX

Das Infrações e Providências Administrativas

CAPÍTULO I

Dos Órgãos Administrativos Competentes

Art. 288. A autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio.

13.39. Isto posto, a multa administrativa é opção regulatória em que a Anac tipificaria a infração da conduta indisciplinada, definindo suas sanções e demais providências administrativas.

13.40. A opção, contudo, traz diversos desafios de ordem operacional à Agência, especialmente considerando a possibilidade de ineficácia na cobrança de eventual multa para pessoa física.

13.41. É importante ressaltar que, atualmente, a Anac somente sanciona os entes regulados, participantes de aviação civil, e não os consumidores, pessoas físicas. Nesse sentido, quanto aos regulados, existe uma relação que perdura ao longo do tempo, o que não ocorre com os passageiros. Sendo assim, a multa administrativa, para ser eficaz ao passageiro e compensar o custo administrativo da cobrança, idealmente seria fixada em valor mais alto, o que por sua vez dificultaria por si só a cobrança e poderia ser criticável por estar em descompasso com as demais multas aos regulados.

13.42. Importante ressaltar que a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, do Ministério da Fazenda, prevê a não inscrição na Dívida Ativa da União de débitos inferiores a R\$ 1.000,00 (mil reais) e o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos inferiores a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais):

Art. 1º Determinar:

I - a não inscrição na Dívida Ativa da União de débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e

II - o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

13.43. Vale ressaltar que existem dificuldades da Anac inerentes ao processo sancionador para citação dos próprios regulados da Anac, tais como operadores aeroportuários em localidades longínquas, que devem, por força da regulamentação, apresentar e manter seus dados atualizados perante a Anac. No caso em tela, torna-se ainda mais dificultosa eventual citação do passageiro para composição de processo administrativo, considerando que o endereço do usuário não é exigido pelas empresas aéreas no momento de aquisição do bilhete aéreo, bem como considerando a descentralização de compras de passagens aéreas por terceiros.

13.44. Trata-se, portanto, de opção mais cercada das garantias previstas no processo administrativo. A lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê a necessidade de ciência da tramitação, vista dos autos e conhecimento das decisões proferidas em processo administrativo.

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II – **ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;**

III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

13.45. Isto posto, a multa administrativa não pode ser imposta de ofício, sem a oitiva do interessado e consideração sobre suas alegações. Todavia, a Anac não possui dados como endereço ou outros meios de comunicação direta com os passageiros, ao contrário dos operadores aéreos que estão mais próximos do seu consumidor, podendo simplesmente negar o embarque ao passageiro (no caso de opção pela *no-fly list*, por exemplo).

13.46. Não obstante, a multa administrativa tem como ponto positivo promover maior *enforcement* da norma, tanto pelo aspecto de prevenção específica (desincentivo de novo cometimento de infrações pelo próprio passageiro), como de prevenção geral (maior desincentivo social).

13.47. Como pontos negativos, citam-se: alto custo administrativo para a Anac; dificuldades na citação e cobrança de eventuais débitos.

OPÇÃO 5 - MULTA CONTRATUAL ESTIPULADA PELA ANAC

13.48. O contrato de transporte aéreo é o contrato por adesão em que a companhia fixa suas cláusulas e o contratante não tem o poder de modificá-las. No que se refere às obrigações desse tipo de contrato, tem-se que é de natureza bilateral em que ambas as partes têm o dever de cumprir com sua obrigação: o passageiro deve seguir as normas estabelecidas para a prestação regular do contrato e a empresa tem por obrigação transportar o passageiro em segurança até o seu destino.

13.49. A multa contratual é uma faculdade do operador aéreo que, no bojo do contrato de transporte aéreo, pode estipular a aplicação de multa quando o passageiro não cumprir com sua obrigação. Especificamente no caso de passageiro indisciplinado, a indisciplina ocorre quando o passageiro desrespeita as normas de conduta de um aeroporto ou a bordo de uma aeronave, ou ainda as instruções do pessoal do aeroporto ou da tripulação.

13.50. Dentro da teoria geral do contrato, bem como do direito do consumidor, esta possibilidade é possível desde que devidamente informada anteriormente à compra do bilhete aéreo. Também, no RBAC 108 da Anac, consta previsão que permite ao operador aéreo a possibilidade de fazer constar no contrato medidas possíveis para coibir condutas típicas de passageiro indisciplinado, *in verbis*:

108.33 Passageiro indisciplinado

(a) O operador aéreo deve garantir o controle de passageiro indisciplinado por meio das seguintes ações:

(1) fazer constar no contrato de transporte aéreo a informação das medidas que serão tomadas pelo operador aéreo para coibir condutas típicas de passageiros indisciplinados;

(2) impedir o embarque de passageiro indisciplinado, registrando tal ocorrência em relatório que deve ser anexado ao Despacho AVSEC do respectivo voo; e (Redação dada pela Resolução nº 500, de 12.12.2018)

(3) desembarcar o passageiro indisciplinado no aeródromo mais apropriado, em função da avaliação realizada pelo comandante, levando-se em consideração o risco à segurança do voo.

(b) Se necessário, a fim de garantir o cumprimento das ações, o operador aéreo deve acionar o setor de segurança do aeródromo e a Polícia Federal ou, na sua ausência, o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeródromo.

13.51. Em suma, a legislação atual já permite que o operador aéreo aplique multa contratual ao passageiro que cometa ato de indisciplina, desde que disposto em contrato.

13.52. No entanto, como opção de ação, a Anac pode estabelecer parâmetros para a aplicação da multa contratual. Assim, conceitualmente, a referida opção traz como ação o estabelecimento de critérios e valores para aplicação de multa pelo operador. Ainda, vislumbra-se a necessidade de revisão da Resolução Anac nº 400/2016, de modo a prever de forma explícita a possibilidade de aplicação de multa contratual pelos operadores aéreos. Tal ação tem impacto administrativo para a Anac na sua consecução, relacionado ao estudo do tema, publicação e monitoramento dos normativos.

13.53. A classificação do ato, comunicação e cobrança da multa ao passageiro ficaria a cargo do próprio operador aéreo. Nesse sentido, vislumbra-se a necessidade de que os operadores destaquem equipe responsável pela avaliação e classificação de ocorrências relacionadas a passageiros indisciplinados, bem como pela comunicação da aplicação da multa junto ao passageiro que cometeu ato de indisciplina. Para as citadas ações, vislumbra-se impacto de implementação, possíveis de serem absorvidos pelos operadores, a partir de investimentos reduzidos.

13.54. A opção de multa contratual tem como ponto favorável o impedimento de abuso por parte dos operadores, já que os parâmetros seriam os mesmos para qualquer companhia aérea. Dessa forma, a regulamentação pela Anac é uma possibilidade de estipular critérios razoáveis e proporcionais na aplicação da medida.

13.55. Por óbvio, a estipulação da multa não obsta que o operador aéreo recorra ao judiciário quando a ocorrência resulte na necessidade de reparação de danos.

13.56. Como fator contrário, cita-se que a medida tende a não ser eficaz, pois, em caso de não pagamento voluntário, irá gerar ônus ao operador aéreo para ajuizar ação judicial correspondente. Além disso, a medida, por si só, não traz valor probatório absoluto, de forma que não exige o operador de comprovar a indisciplina. Ainda, considerando pesquisa realizada junto aos operadores aéreos (Processo de Participação Social - SEI nº 00058.061735/2022-68), representantes dos operadores destacaram a dificuldade de cobrança da citada multa do passageiro, mesmo havendo pouca experiência pelos operadores aéreos quanto a essa prática. Observa-se ainda que definição de um valor único de multa contratual pela Anac pode apresentar ineficiências, ao considerar que a Agência não tem acesso aos efetivos impactos financeiros gerados aos operadores a partir da ocorrência de passageiro indisciplinado.

14. **OPÇÃO DE AÇÃO ESCOLHIDA**

14.1. A presente seção tem a finalidade de analisar a melhor opção de ação ao problema regulatório ora estudado. Para tanto, a equipe de projeto selecionou critérios considerados relevantes para escolha da alternativa regulatória, quais sejam: efetividade da medida; menor custo aos regulados; menor custo à Anac; segurança jurídica para as partes; segurança da aviação; agilidade para aplicação da medida; e tempo para implementação da alternativa.

14.2. Ao analisar o critério “efetividade da medida” a equipe de projeto avaliou que a opção de ação “lista única de passageiros impedidos de voar” apresentaria efetividade maior que as opções de ação relacionadas à “lista individual de passageiros impedidos de voar”, “multa administrativa” e “multa contratual”, por exemplo. Ao impedir que um passageiro que tenha cometido ato de indisciplina gravíssimo voe por um prazo determinado e junto a todos os operadores que ofertam o mesmo tipo de serviço, a medida possibilita que o risco de que tal passageiro cometa um novo ato gravíssimo de indisciplina naquele período seja zerado, além de representar um desincentivo para que um passageiro cometa ato gravíssimo de indisciplina, ao avaliar previamente a possibilidade de não poder voar por determinado prazo. As opções relacionadas à aplicação de multa podem não ter tal efetividade, na medida em que seus valores podem ser considerados baixos, dependendo dos recebimentos mensais do passageiro, e o seu não pagamento não tende a gerar efeitos imediatos. Em relação à opção “lista individual de passageiros impedidos de voar” destaca-se que ter restrições aplicadas por determinado operador pode não ser considerado, eventualmente, como uma sanção, na medida em que o passageiro que cometeu ato de indisciplina pode continuar voando junto aos demais operadores, o que reduz a efetividade da medida punitiva implementada.

14.3. Ao analisar o critério “menor custo aos regulados” a equipe de projeto avaliou que a opção de ação “multa administrativa” apresentaria menor custo de implementação aos regulados, se comparada às opções de ação relacionadas à “multa contratual”, “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar”, por exemplo. No caso da “multa administrativa” o maior ônus para implementação da medida ficaria a cargo da Anac, enquanto para implementação das opções de ação “multa contratual” e “lista única de passageiros impedidos de voar”, os operadores aéreos devem desenvolver meios para comunicar os passageiros da medida e, no caso das listas, para possibilitar o impedimento de embarque de passageiros.

14.4. Ao analisar o critério “menor custo à Anac” a equipe de projeto avaliou que as opções de ação “multa contratual”, “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar” apresentariam menor custo de implementação à Anac, se comparadas à opção de ação “multa administrativa”, por exemplo. No caso da opção de ação “multa administrativa”, o maior ônus para implementação ficaria a cargo da Anac, enquanto para implementação das opções de ação “multa contratual”, “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar”, os operadores aéreos devem desenvolver meios para comunicar os passageiros da medida e, no caso das listas, para possibilitar o impedimento de embarque de passageiros.

14.5. Ao analisar o critério “segurança jurídica para as partes” a equipe de projeto avaliou que a ausência de uma regulamentação do tema pela Anac possibilita que os operadores adotem estratégias diversas para lidar com ocorrências relacionadas a passageiro indisciplinado, de modo que a opção de “não ação” tende a apresentar uma maior insegurança jurídica para as partes se comparada às demais opções que propõem que o tema seja tratado de forma única por todos os operadores. Ainda, no caso das opções “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar”, especialmente no início de sua implementação, vislumbra-se que os passageiros punidos podem questionar a implementação da medida judicialmente, enquanto vislumbra-se que as opções de ação “multa administrativa” e “multa contratual” não tendem a ser questionadas judicialmente, considerando a unicidade dos valores propostos.

14.6. Ao analisar o critério “segurança da aviação” a equipe de projeto avaliou que a opção de ação “lista única de passageiros impedidos de voar” apresentaria um maior nível de segurança, se comparada às opções de ação relacionadas à “lista individual de passageiros impedidos de voar”, “multa administrativa” e “multa contratual”, por exemplo. Ao impedir que um passageiro que tenha cometido ato de indisciplina gravíssimo voe por um prazo determinado e junto a todos os operadores que ofertam o mesmo tipo de serviço, a medida possibilita que o risco de que tal passageiro cometa um novo ato gravíssimo de indisciplina naquele período seja nulo. As opções relacionadas à “lista individual de passageiros impedidos de voar” e à aplicação de multa tendem a promover um nível de segurança reduzido. Em relação às medidas relacionadas à aplicação de multa destaca-se que seus valores podem ser considerados baixos, dependendo dos recebimentos mensais do passageiro e o seu não pagamento não tende a gerar efeitos imediatos e não reduz o risco à segurança. Em relação à opção “lista individual de passageiros impedidos de voar” destaca-se que ter restrições aplicadas por determinado operador pode não ser considerado, eventualmente, como uma sanção, na medida em que o passageiro que cometeu ato de indisciplina pode continuar voando junto aos demais operadores, o que não reduz o risco à segurança.

14.7. Ao analisar o critério “agilidade para aplicação da medida ao particular” a equipe de projeto avaliou que as opções de ação “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar” tende a ser aplicada ao particular de forma mais ágil, se comparada às opções de ação relacionadas à “multa administrativa” e “multa contratual”, por exemplo. As opções de ação “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar” possibilita que o passageiro que tenha cometido ato gravíssimo seja comunicado imediatamente quanto à inclusão em lista de passageiros impedidos de voar ou possua prazos reduzidos para comunicação e defesa, sem que haja efeito suspensivo da decisão até a sua decisão definitiva. As opções relacionadas à aplicação de multa tendem a ser mais morosas, na medida em que devem ser seguidos os prazos previstos para comunicação e recurso e, somente a partir da decisão definitiva, a multa pode ser aplicada.

14.8. Ao analisar o critério “tempo para implementação da alternativa” a equipe de projeto avaliou que a opção de “não ação” tende a ser implementada de forma mais ágil, se comparada às opções de ação “lista individual de passageiros impedidos de voar”, “lista única de passageiros impedidos de voar”, “multa administrativa” e “multa contratual”, por exemplo. As últimas opções de ação exigem o desenvolvimento, pelos operadores e pela Anac, de meios para comunicar os passageiros e, no caso das listas, para possibilitar o impedimento de embarque. Enquanto a opção de “não ação” pode ser implementada imediatamente.

14.9. Dentre os critérios listados, destaca-se que a opção de ação “lista única de passageiros impedidos de voar” teve avaliação destacada em relação às demais opções de ação nos critérios: “efetividade da medida”; “menor custo à Anac”; “segurança da aviação”; e “agilidade para aplicação da medida ao particular”.

14.10. Ainda, observa-se que a opção de “não ação” é de aplicação independente de regulamento específico do tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, sendo que o mesmo pode ser observado em relação à aplicação de multa contratual que não tenha valor estipulado pela Anac. Nesse sentido, apesar de serem opções possíveis conforme as considerações já descritas no tópico próprio, caso não haja uma mudança nas ações adotadas especialmente pelos operadores, como uma maior quantidade de ajuizamento de ação de reparação de danos e a efetiva previsão contratual de aplicação de multa, não se vislumbra modificação da situação atual do problema, o que resultaria em possível aumento dos casos de indisciplina, comprometendo a segurança do setor.

14.11. Especificamente, no que tange à opção de “multa contratual”, observa-se que, além das manifestações dos operadores quanto a sua possível baixa eficácia, tal medida pode gerar ônus ao operador aéreo relacionado à necessidade de ajuizamento de medida judicial para o recebimento da referida multa.

14.12. Passa-se à análise dos critérios selecionados em relação às opções de “lista individual de passageiros impedidos de voar”, “lista única de passageiros impedidos de voar” e “multa administrativa”.

14.13. Quanto aos custos, as opções regulatórias em questão apresentam um padrão de análise compensatório, visto que a multa administrativa gera maior custo à Anac e a “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar” atribuem maior custo aos operadores aéreos.

14.14. No tocante à segurança jurídica para as partes, a multa administrativa mostra-se a alternativa mais vantajosa em razão da necessidade de análise administrativa anterior à aplicação da multa. Entretanto, tendo em vista a possibilidade de se adotar um fluxo para a “lista individual de passageiros impedidos de voar” e “lista única de passageiros impedidos de voar” em que se permita o contraditório e ampla defesa do passageiro, essa suposta vantagem pode ser mitigada.

14.15. Ainda, como já destacado acima, a “lista individual de passageiros impedidos de voar” mostra-se menos vantajosa que a “lista única de passageiros impedidos de voar” em relação ao critério segurança da aviação e efetividade da medida.

14.16. Depreende-se, portanto, pelos critérios analisados, que a opção de ação “lista única de passageiros impedidos de voar” se mostra como a melhor alternativa regulatória, no momento, para o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado que cometa ato classificado como gravíssimo a bordo de aeronave.

14.17. Assim, ressalta-se a necessidade de se optar entre as duas opções propostas a partir da opção de ação “lista única de passageiros impedidos de voar”, quais sejam:

- Opção 2.a) Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com monitoramento das ações e decisões dos operadores pela Anac;
- Opção 2.b) Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com defesa inicial para o operador e possibilidade de recurso para Anac; e

14.18. Em análise aos critérios apresentados acima, observa-se que as citadas opções de ação apresentam avaliações similares quanto aos critérios: “efetividade da medida”, “segurança da aviação” e “agilidade para aplicação da medida”. Isso ocorre porque as opções indicadas não alteram a proposição de que o passageiro que teve ato de indisciplina classificado como gravíssimo seja impedido de voar, o que iguala a avaliação feita para as duas alternativas para os critérios “efetividade da medida” e “segurança da aviação”. Em relação ao critério “agilidade para aplicação da medida” também não se vislumbra alteração na avaliação das duas opções, na medida em que, para ambos os casos, se propõe que a medida seja aplicada em caráter cautelar, de modo que as etapas de defesa e recurso não têm efeito suspensivo para a decisão.

14.19. Em relação aos critérios “menor custo à Anac” e “tempo para implementação da alternativa” se vislumbra que a opção 2.a) seja mais vantajosa, na medida em que tal opção não exige a disponibilização de recursos materiais e humanos pela Agência que possibilitem a análise de recursos apresentados pelos passageiros, o que pode demandar um prazo de adequação da Agência ao processamento da demanda.

14.20. Em relação aos critérios “menor custo aos regulados” e “segurança jurídica para as partes” se vislumbra que a opção 2.b) seja mais vantajosa. Tal opção não prevê que sejam disponibilizados meios que permitam que a Anac mantenha o monitoramento de todas as etapas do processo, o que tende a gerar um menor custo aos regulados. Ainda, vislumbra-se que participação da Anac como um ente recursal do processo tende reduzir o número de judicializações do processo.

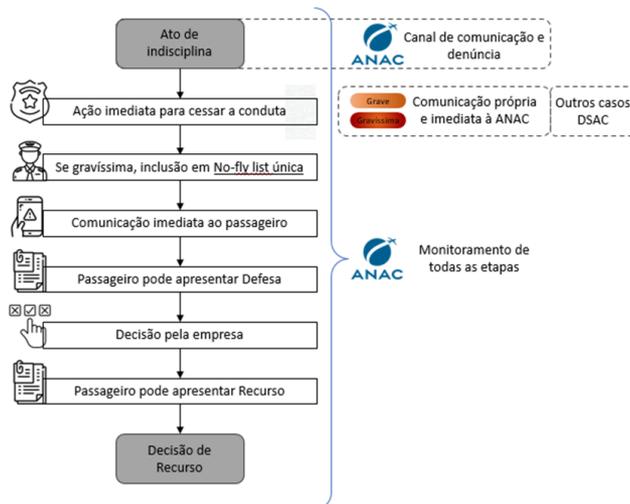
14.21. Em relação ao critério “menor custo aos regulados” e ao se avaliar a opção 2.a), entende-se que seu impacto não seja significativo, na medida em que se vislumbra que os meios de comunicação entre operador e Anac sejam similares para as duas alternativas, o que se supõe que seja mais dispendioso do que a disponibilização da informação. Ainda, em relação ao critério “segurança jurídica para as partes” e ao se avaliar a opção 2.a), vislumbra-se que, ao prever um monitoramento amplo pela Agência de todo o processo e não somente a partir da decisão definitiva da empresa, tal alternativa mitiga tal desvantagem.

14.22. Considerando todos os critérios, impactos e aspectos apresentados, optou-se por definir como opção de ação escolhida a seguinte: Opção 2.a) Lista única de passageiros impedidos de voar (*no-fly list*), com decisões dos operadores e monitoramento das ações pela Anac.

15. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DA OPÇÃO DE AÇÃO ESCOLHIDA
IMPLEMENTAÇÃO JUNTO AOS OPERADORES

- 15.1. Para a implementação da Opção de Ação sugerida, indica-se o fluxo descrito abaixo.
- 15.2. Inicialmente, para uma melhor compreensão do procedimento e implementação da opção de ação, se propõe a divisão em três fases: contenção do ato atentatório à segurança do voo e eventual classificação como conduta gravíssima (gestão da atuação); comunicação ao passageiro e recebimento de eventual defesa (procedimento de inclusão na lista de impedidos de voar); análise da eventual defesa e recurso.
- 15.3. Como indicado anteriormente neste AIR, propõe-se que os operadores aéreos sejam os responsáveis pela gestão da lista única, englobando sua atualização e divulgação. Ressalta-se, no entanto, que todo o processo de inclusão de um passageiro na lista será monitorado pela Anac.
- 15.4. Assim, passa-se à exposição das fases do processo, conforme Figura 12.

Figura 12 – Etapas para implementação das medidas propostas



Fase 1: Gestão da atuação

15.5. A fase de gestão da atuação engloba as ações:

- repressão/contenção de ato de indisciplina cometido a bordo de aeronave;
- levantamento de informações mínimas para configuração do comportamento indisciplinado (a serem definidas em um manual sobre o tema);
- classificação do ato quanto ao nível de gravidade, conforme classificação disponibilizada pela Anac.

15.6. A repressão/contenção é a ação imediata capaz de cessar a conduta que traz o risco a segurança do voo. Em um primeiro momento, a atuação será do operador aéreo responsável pelo voo, especificamente pela tripulação que também passará as informações ao Comandante da Aeronave, o qual, sob o fundamento do artigo 168 do CBA, analisará a ocorrência e tomará a decisão cabível. Em um segundo momento, a Autoridade Policial presente no aeroporto poderá ser acionada para fins de condução do passageiro que cometeu o ato de indisciplina.

15.7. Durante essa primeira fase, o operador deve fazer o levantamento das informações mínimas para configuração do comportamento indisciplinado (por exemplo: informações quanto ao acionamento de órgão de segurança pública, informações contidas no diário de bordo, termo de desembarque compulsório, informação quanto a testemunhas, detalhamento das consequências para as operações, dados mínimos do passageiro para eventual inclusão em lista de impedimento de voar). Ainda, propõe-se que a Anac indique informações mínimas em um manual sobre o tema.

15.8. Posteriormente o operador deverá classificar o ato quanto ao nível de sua gravidade, conforme classificação disponibilizada pela Anac. Caso o ato seja classificado como “grave” ou “gravíssimo”, o operador deve comunicar imediatamente a Anac. Caso o ato seja classificado como “gravíssimo” o operador deve seguir as próximas fases.

Fase 2: Procedimento de inclusão na lista única de impedidos de voar

15.9. Caso o ato seja classificado como “gravíssimo”, a aplicação da medida restritiva (impedimento de voar – *no-fly list*), por parte do operador, poderá se dar preferencialmente durante a atuação do órgão de segurança pública, não extrapolando o prazo máximo de 5 (cinco) dias corridos.

15.10. No caso de aplicação de medida restritiva de modo imediato, a comunicação ocorrerá de forma pessoal com a entrega de documento específico que contenha as informações referentes ao processo e prazo de defesa, com vistas a garantir o contraditório e ampla defesa. Nesse momento, também, o operador deverá se certificar junto ao passageiro quanto a melhor forma de comunicação dos atos procedimentais a serem realizados a partir de então.

15.11. Caso o operador opte por aplicar medida restritiva no prazo de 5 (cinco) dias, deverá fazê-la de forma que fique registrada a data de comunicação da informação ao passageiro indisciplinado. Para fins de garantia do contraditório e ampla defesa, o operador deve fazer a comunicação através de documento próprio com todas as informações referentes ao processo e prazo de defesa.

15.12. Ressalta-se que, independentemente do momento de aplicação da medida, é fundamental que o operador estipule no contrato de transporte aéreo ressalva quanto à possibilidade do uso de dados fornecidos pelo passageiro na compra da passagem e/ou realização de *check in* para fins de comunicação referente à aplicação de medida restritiva. Nos mesmos moldes, deve constar no contrato a responsabilidade do passageiro na indicação dos referidos dados.

15.13. Propõe-se que a disponibilização dos dados à Anac e a comunicação aos demais operadores seja simultânea à do passageiro indisciplinado. No caso da Anac, propõe-se que sejam disponibilizados os dados mínimos acerca do fato e análise realizada pelo operador aéreo. No caso dos demais operadores aéreos, se propõe que sejam compartilhados apenas os dados necessários para que tais operadores impeçam que tal passageiro volte a voar no prazo determinado.

15.14. Tendo em vista tratar-se de medida restritiva aplicável ao passageiro de caráter acautelatório, destaca-se que, a partir da inclusão do nome do passageiro na lista de impedimento de voar, o prazo de 12 (doze) meses começa a ser contado.

3ª Fase: Defesa e Recurso

15.15. Aplicada a medida de impedimento de voar, o passageiro indisciplinado poderá atuar de três formas: não apresentar defesa; apresentar defesa; apresentar reclamação/denúncia à Anac (a qualquer tempo).

15.16. A não apresentação de defesa dará ensejo à manutenção da medida de forma definitiva pelo prazo de 12 (doze) meses.

15.17. Propõe-se que apresentação de defesa ocorra no prazo de até 10 (dez) dias contados a partir da comunicação realizada pelo Operador aéreo.

15.18. Após análise da defesa, o passageiro pode ainda apresentar recurso ao operador aéreo que incluiu o passageiro na *no-fly list*. É sugerido que o recurso seja analisado por pessoa (ou grupo de pessoas) diversa da pessoa (ou grupo de pessoas) que avaliou inicialmente a ocorrência e classificou como ato gravíssimo. Tal previsão tende a considerar um maior número de perspectivas, ser mais transparente, além de ser mais resistente a vieses individuais. Nesse sentido, a regulamentação da Anac definirá os critérios mínimos para análise do recurso, como: número mínimo de participantes, garantia de que as decisões tomadas sejam fiscalizáveis etc.

15.19. Destaca-se que, com o objetivo de promover a proteção à segurança, a apresentação de defesa ou recurso pelo passageiro não tem efeito suspensivo, de modo que seu nome é mantido na lista de impedimento de voar até que haja confirmação ou retificação da decisão a partir da análise da defesa/recurso apresentados pelo passageiro.

15.20. O passageiro indisciplinado também poderá, a qualquer tempo, após a aplicação da medida, apresentar reclamação/denúncia à ANAC que ficará responsável por encaminhar os termos do documento ao responsável pela análise e retificação ou ratificação da medida aplicada.

15.21. A Anac será a responsável também pelo monitoramento de todo o fluxo de inclusão de um nome na lista de impedimento de voar, desde a primeira fase com a comunicação da ocorrência de ato de indisciplina gravíssimo até a decisão definitiva.

15.22. Importante ressaltar que, para a decisão da defesa e do recurso, se propõe um prazo de 10 (dez) dias para confirmação ou retificação da medida. A respeito de prazos, propõe-se que todo o procedimento, desde a comunicação da aplicação da medida até a decisão da defesa/recurso seja finalizado em um prazo máximo de 30 (trinta) dias.

15.23. Retificada a medida restritiva aplicada, será providenciada a retirada imediata dos dados do passageiro da lista única de impedidos de voar (*no-fly list*), que consiste em comunicação aos demais operadores, além da disponibilização da decisão à Anac.

Da responsabilidade pela Gestão da Lista única

15.24. A partir da opção de ação escolhida, propõe-se que os operadores aéreos sejam os responsáveis pela gestão e aplicação da lista de passageiros impedidos de voar.

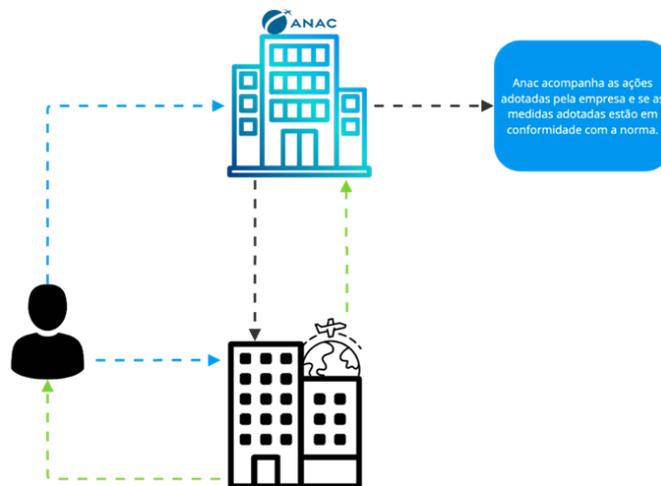
15.25. Assim, após a análise e decisão de aplicação de medida restritiva a um passageiro que cometeu um ato de indisciplina gravíssima, apenas os dados de identificação desse passageiro serão incluídos na lista única, que será de adoção obrigatória por parte dos operadores aéreos.

15.26. Para tanto, a Anac deverá definir os parâmetros mínimos para o compartilhamento das informações entre os operadores de modo a garantir a segurança dos dados em atendimento à LGPD.

15.27. Desde já, observa-se que, para realização da referida gestão, os operadores aéreos deverão, no mínimo, desenvolver estratégia de comunicação e gestão através de ferramenta passível de disponibilização de dados de forma imediata, atualizada e de suporte equânime entre as congêneres.

15.28. Tendo em vista que a Anac será responsável pelo monitoramento de todo o fluxo do procedimento de aplicabilidade da medida punitiva, inclusive do conteúdo das decisões proferidas, propõe-se que o meio utilizado para disponibilização das informações seja otimizado, de modo a ser compatível com o acompanhamento atualizado pela Autoridade de Aviação Civil.

15.29. Observa-se ainda que, na fase de defesa e recurso, o passageiro indisciplinado também poderá apresentar reclamação/denúncia à Anac, a qual enviará o documento ao operador responsável por realizar a análise e julgamento do pedido. Ainda, após análise da defesa/recurso, o operador deve encaminhar sua resposta ao reclamante e disponibilizar as informações analisadas à Anac. Por essa razão, a ferramenta a ser adotada deve ser compatível com todo o fluxo proposto para a monitoramento pela Anac descrita no presente estudo. A Figura 13 apresenta fluxo de monitoramento pela Anac dos procedimentos relacionados à implementação da lista única de passageiros impedidos de voar (fluxo Fases 1 a 3):



15.30. Ainda, propõe-se que a regulamentação em estudo seja aplicada, inicialmente, somente pelas empresas que exploram serviço de transporte aéreo público com aeronaves com capacidade igual ou superior a 30 (trinta) assentos, em suas operações domésticas agendadas de modo a possibilitar a avaliação de sua implementação e eventualmente possibilitar ampliação de sua aplicação às operações internacionais, por exemplo.

IMPLEMENTAÇÃO NA ANAC

15.31. Ao considerar a previsão de uma nova regulamentação relacionada ao tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado e a escolha pela opção de ação “lista de passageiros impedidos de voar”, as seguintes atividades junto à Anac são previstas:

- Plano de Comunicação externa com conscientização de passageiros e servidores públicos que atuam em áreas que tenham interface com o tema, por exemplo: magistrados e policiais;
- Elaboração de Manual específico com descrição de condutas, procedimentos e atividades a serem observadas pelos operadores aéreos e de aeródromo;
- Envolvimento e articulação com órgãos e agentes afetados pelo problema para melhor definição do cumprimento das medidas propostas, quanto à aplicação de medida punitiva;
- Ações internas para estipular possível capacitação de equipes de servidores e necessidades operacionais para que a Anac cumpra com o propósito de supervisão e avaliação do regulamento proposto;
- Adequação ou elaboração de canal de comunicação que possibilite o recebimento e endereçamento de reclamações/denúncias recebidas pela Anac, com capacidade de envio direto aos operadores e supervisão constante;
- Ação de implementação de canal junto aos operadores, que possibilite o monitoramento do andamento e conteúdo das decisões, por parte da Anac.

FISCALIZAÇÃO

15.32. Ao considerar a previsão de uma nova regulamentação relacionada ao tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, destaca-se a necessidade de definição do processo de fiscalização a ser utilizado, que envolve a previsão dos pontos a serem avaliados (elaboração de *checklist*) e frequência de verificação. Destaca-se que a proposta em questão prevê que a Anac realize a supervisão de todo o processo, de modo que a Agência tenha acesso imediato a todas as informações pertinentes relativas à inclusão de um passageiro na lista de impedimento de voar, o que possibilita que a fiscalização seja feita a cada inclusão na lista.

15.33. Ainda, por se tratar de um processo inovador para o setor aéreo brasileiro e com elevado risco de judicialização das decisões, propõe-se que a Anac mantenha uma fiscalização mais aproximada dos primeiros meses de implementação da norma. Nesse sentido, é importante que a área técnica responsável pela fiscalização da norma seja incluída nas fases finais de elaboração do normativo, de modo a possibilitar que sejam traçadas as estratégias necessárias para sua fiscalização.

MONITORAMENTO

15.34. No que concerne à estratégia de monitoramento da regulamentação proposta, sugere-se que seja feita pela área técnica responsável pela fiscalização e aplicação do normativo, para verificação das repercussões da expectativa normativa aqui proposta, conforme abaixo:

- Indicador: número de ocorrências relacionadas a passageiros indisciplinados; número de ocorrências gravíssimas relacionadas a passageiros indisciplinados.
- Área responsável: GSEF.
- Fonte de dados: GTFC.
- Meta: redução do número de ocorrências relacionadas a passageiros indisciplinados; redução do número de ocorrências gravíssimas relacionadas a passageiros indisciplinados.

16. CONCLUSÃO

16.1. Diante do exposto, observadas as análises e apontamentos lançados pela equipe deste Projeto Normativo, entende-se cabível a submissão da presente AIR à SIA que, julgando adequado o estudo realizado, encaminhe o processo à Diretoria Colegiada para avaliação do resultado dos estudos e instauração da etapa de elaboração da proposta de ato, conforme Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, especialmente ao se considerar as proposições pela aprovação e seguimento do feito nas reuniões havidas 9/02/24 e em 16/02/24, respectivamente com o Diretor-Presidente e com os demais Diretores em sede de reunião de coordenação.

[1] ICAO - Doc. 10117 – Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers. First Edition, 2019.

[2] Microsoft Word - List of ICAO Secretariat-2.docx

[3] <http://www.icao.int/Meetings/AirLaw/Pages/default.aspx>

[4] Gráfico e dados obtidos a partir do Relatório de Demanda e Oferta da Anac: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMGRjNjdhOWUtYTJhNy00OGM2LTkzYWQtZTlmZjU3NmJlZTF1IiwidCI6Im1lNz04ZjZlZWV0YmJmM2ODM2NiIsImM>

referente ao mercado doméstico brasileiro.

[5] Gráfico obtido em: <https://www.faa.gov/unruly>

[6] Dados obtidos em: <https://www.iata.org/contentassets/b7efd7f114b44a30b9cf1ade59a02f06/tackling-unruly-disruptive-passengers-strategy.pdf>

[7] Dados obtidos em: <https://www.easa.europa.eu/en/notonmyflight>

[8] *Guidance on Unruly Passenger Prevention and Management – IATA – 2nd Edition, January 2015*

[9] Estudo sobre efeito da altitude em performance cognitiva e humor disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK232882/>. Data 21/11/2023.

[10] Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/baset-lanca-campanha-passageiro-responsavel>. Data: 10/11/2023

[11] <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/3321/2559>

[12] “Plano Estratégico 2020-2026”, disponível em: https://extranet.anac.gov.br/planejamento_institucional/planejamento-estrategico/plano-estrategico-2020-a-2026

[13] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2021-title49/pdf/USCODE-2021-title49-subtitleVII-partA-subpartiv-chap465-sec46504.pdf>

- [14] <https://www.faa.gov/newsroom/faa-fines-against-unruly-passengers-reach-1m?newsId=26440>
- [15] <https://www.aclu.org/news/civil-liberties/airlines-want-the-government-to-create-a-new-passenger-no-fly-list>
- [16] Text - S.1058 - 118th Congress (2023-2024): Protection from Abusive Passengers Act | Congress.gov | Library of Congress
- [17] <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-01-06-2022#comportement-de-passagers-aeriens-perturbateurs-lors-d-un-vo>
- [18] Contrato de Transporte - *Air France*: <https://www.airfrance.com.br/information/legal/edito-cg-airfrance>, consultado em: jul/2023.
- [19] Contrato de Transporte - *Air Caraibes*: <https://en.aircaraibes.com/en/general-conditions-sale-and-carriage>, consultado em: jul/2023.
- [20] https://www.dgca.gov.in/digigov-portal/?page=jsp/dgca/InventoryList/headerblock/knowYour/index_files/KYR_portal.html
- [21] <https://www.dgca.gov.in/digigov-portal/?dynamicPage=dynamicPdf/130574976&maincivilAviationRequirements/6/0/viewDynamicRulesReq>
- [22] <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1990/0098/latest/DLM217104.html>
- [23] Contrato de Transporte - *Air New Zealand*: <https://www.airnewzealand.co.nz/conditions-of-carriage>, consultado em: jul/2023.
- [24] Contrato de Transporte - *Air Chathams*: <https://www.airchathams.co.nz/air-chathams-terms-and-conditions>, consultado em: jul/2023.
- [25] <https://www.aoa.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/The-UK-Aviation-Industry-Code-of-Practice-on-Disruptive-Passengers-FINAL.pdf>
- [26] Contrato de Transporte - *British Airways*, disponível em: <https://www.britishairways.com/pt-pt/information/legal/british-airways/general-conditions-of-carriage>, consultado em: jul/2023.
- [27] Contrato de Transporte - *Virgin Atlantic*, disponível em: <https://help.virginatlantic.com/gb/en/policies/conditions-of-carriage/article-12.html>, consultado em: jul/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto**, Gerente Técnico de Normas, em 29/06/2024, às 21:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **10231514** e o código CRC **22F43217**.